

## **Auf Biegen und Brechen: Die Rolle der Justiz im Kampf gegen politische Korruption**

**Resümee**  
der Veranstaltung vom

**Freitag, 19. Oktober 2007**

verfasst von  
**ANDREAS KNAPP**

herausgegeben von  
**BRIGITTE MARCHER**

Wie die Analyse der Justizsysteme von 37 Ländern durch Transparency International – weltweit größte Anti-Korruptions-NGO – zeigt, schwächt die Korruption die Justiz in zahlreichen Regionen der Welt. Was steht auf dem Spiel? Nicht weniger, als dass korruptierte Justizsysteme die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft unterminieren, transnationale Kriminalität und Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Korruption belastet aber auch Handel, Wirtschaftswachstum und menschliche Entwicklung. Nicht zuletzt beraubt sie BürgerInnen der Möglichkeit, Konflikte mit Nachbarn oder Behörden neutral zu regulieren.

Referentin

**MONICA MACOVEI**, parteiunabhängige Justizministerin in Rumänien vom Dezember 2004 bis April 2007 in der Regierung Tariceanu I, setzte Schwerpunkte in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Justizreform, Offenlegung des Privatvermögens von höheren und öffentlichen Bediensteten, Staatsanwältin (1983-1997) und Anwältin; Menschenrechtsaktivistin (Leiterin der Gesellschaft für Verteidigung der Menschenrechte, Helsinki-Komitee); derzeit Beraterin des Premierministers von Mazedonien (FYROM).

Einführendes Statement und Kommentar

**MARIA BERGER**, Bundesministerin für Justiz, stv. Vorsitzende des IDM

Moderation

**GU DRUN GUTT**, Journalistin, ORF

Die Veranstaltung fand in Zusammenarbeit mit dem Institut für den Donauraum und Mitteleuropa statt und wurde unterstützt von der Österreichisch-Rumänischen Gesellschaft und ELSA - The European Law Students' Association Austria

### **RÜCKMELDUNGEN/ NÄHERE INFORMATION:**

Dr. Brigitte Marcher, Renner-Institut, Bereich Europa (EU)

T 01-804 65 01 DW 24; F 01-804 08 74;

E [marcher@renner-institut.at](mailto:marcher@renner-institut.at)

## Prolog

Moderatorin Gudrun Gutt, Außenpolitikredakteurin beim ORF und ausgewiesene Rumänien-Kennerin, verwies in ihrer Einleitung auf die Omnipräsenz des Phänomens Korruption in vielen osteuropäischen Staaten. Gerade sie als Journalistin sehe sich sehr häufig in ihrer Arbeit mit diesem Thema konfrontiert. Um den sehr vielschichtigen Begriff Korruption für den Zweck der von ihr moderierten Veranstaltung etwas genauer einzugrenzen, zitierte sie zunächst eine Definition dieses Begriffes im engeren juristischen Sinn. Danach handle es sich bei Korruption um den *„Missbrauch bzw. die Ausnutzung einer Vertrauensstellung in einer Funktion in der Verwaltung, der Justiz, Wirtschaft, Politik, oder einer Organisation, um auf diese Weise einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen, auf den kein Anspruch besteht.“*<sup>1</sup> In ihren vielfältigen Erscheinungsformen habe sich die Korruption als offenkundig unausrottbar erwiesen, wie Gutt betonte. In diesem Zusammenhang kam die Journalistin auch auf den neuesten Jahresbericht von Transparency International zu sprechen, welcher die Korruption in 180 Staaten untersucht. Wie immer würden darin die skandinavischen Länder am besten abschneiden, während Österreich von Rang 11 im Vorjahr auf Platz 15 im aktuellen Berichtszeitraum abgerutscht sei.<sup>2</sup> Ihre Einschätzung, wonach diese Herabstufung Österreichs auch mit aktuellen Affären, wie jenen um die ehemalige Gewerkschaftsbank BAWAG oder den *Verein der Freunde der Wiener Polizei* zusammenhängen könnte, sorgte für einige Erheiterung im zahlreich erschienenen Publikum.

Rumänien habe sich demgegenüber immerhin von Platz 84 im Vorjahr auf Platz 69 verbessert<sup>3</sup>, was nicht zuletzt auf die großen Anstrengungen der bis in den April 2007 amtierenden Justizministerin Monica Macovei zurückzuführen sei. Dennoch rangiere das Land im EU-Vergleich immer noch an letzter Stelle. Die Korruption tangiere nach wie vor alle Lebensbereiche in Rumänien und habe insbesondere den Aufbau einer funktionsfähigen und unabhängigen Justiz nach dem Systemwechsel 1989 zu einem äußerst schwierigen Unterfangen gemacht.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Nach der etwas allgemeineren Definition von Transparency International ist Korruption einfach *„der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“* Das Wort Korruption stammt übrigens vom lateinischen Wort *corrumpere* und bedeutet soviel wie verderben, vernichten, bestechen. Vgl. <http://www.ti-austria.at/korruption/was-ist-korruption.html>, 25.10.2007.

<sup>2</sup> Vgl. Simoner, Michael 2007: Rückfall im Bestechlichkeits-Ranking. In: *Der Standard*, vom 27.10. 2007, S. 11.

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

<sup>4</sup> Zu Struktur und Entwicklung der rumänischen Justiz bis 2003 siehe folgenden detaillierten Überblick: Leonhardt, Peter 2003: *Justizreform in Rumänien*. München: Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa ( forost )Arbeitspapier Nr. 14.

## **Einleitendes Statement von Justizministerin Maria Berger**

Maria Berger<sup>5</sup>, amtierende österreichische Justizministerin mit langjähriger EU-Erfahrung, monierte zu Beginn ihrer Ausführungen den Umstand, mit Monica Macovei aufgrund deren vorzeitiger Abberufung als rumänischer Justizministerin im April 2007 leider nur zweimal das Vergnügen im Rahmen eines EU-Ministerrates gehabt zu haben. Das Schicksal, und vor allem Macoveis unermüdlicher Einsatz im Kampf gegen die Korruption, der sie schließlich auch ihr Ministeramt gekostet habe, hätten es offensichtlich leider so gewollt. Umso mehr freue sie sich, wieder einmal die Gelegenheit zu einem Gedankenaustausch mit ihr zu haben.

Grundsätzlich sei es zwar sehr positiv, dass das Thema Korruption in Österreich kein besonders gravierendes Problem darstelle bzw. zumindest von der breiten Öffentlichkeit nicht als solches wahrgenommen werde, und das Land auch nach wie vor recht gut in einschlägigen Rankings abschneide. Nichtsdestotrotz solle man sich keinen falschen Illusionen hingeben, denke man beispielsweise an den Korruptionsskandal bei SIEMENS in Deutschland. Dieser habe laut Berger auf eindrucksvolle Weise vor Augen geführt, welche Qualität und welches Ausmaß ein systematisch organisiertes Korruptionsnetzwerk innerhalb eines Unternehmens erreichen könne, das sich in diesem Fall bis auf die höchste Führungsebene erstreckt habe. Es sei daher nur naheliegend, dass vor dem Hintergrund einer ähnlich stark exportorientierten Wirtschaft wie jener in Deutschland, auch so manch österreichisches Unternehmen nicht vor der Versuchung gefeit sei, sich korrupter Praktiken zu bedienen. Deshalb sei es dringend geboten, dieses Thema sowohl in Österreich selbst, als auch in den Ländern, in denen heimische Unternehmen tätig sind, sehr ernst zu nehmen und auf die politische Agenda zu setzen.

Als EU-Parlamentarierin, der die regelmäßige Abfassung der Fortschrittsberichte des Europäischen Parlaments im Bereich Justiz und Inneres zu den am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten obliegen sei, habe sie zudem beobachten können, wie zerstörerisch sich Korruption auf ganze Gesellschaften auswirken kann. Insbesondere dann, wenn sie auch die Justiz erreiche.

Nicht zufällig würden sich daher neben den einschlägigen NGOs wie Transparency International oder den mit Korruptionsbekämpfung befassten EU-Institutionen auch einige internationale Organisationen dieser Problematik annehmen. Im Wesentlichen seien dies die

---

<sup>5</sup> Die promovierte Juristin Maria Berger ist seit Jänner 2007 Justizministerin der SPÖ-ÖVP-Koalition unter Bundeskanzler Alfred Gusenbauer und in dieser Funktion die erste Sozialdemokratin seit dem legendären Justizminister Christian Broda. Von 1988 bis 1992 war sie im Bundeskanzleramt an der Vorbereitung des österreichischen EU-Beitritts beteiligt und von 1996 bis 2006 Abgeordnete zum Europäischen Parlament, wo sie als Justizexpertin reüssierte. Als EU-Parlamentarierin engagierte sie sich zudem sehr für die EU-Integration der postkommunistischen Staaten Ostmitteleuropas.

OECD, der Europarat und die Vereinten Nationen.<sup>6</sup> Österreich sei gerade dabei, einige der von ihnen angemahnten, aber bisher noch nicht umgesetzten Maßnahmen zur verbesserten Korruptionsbekämpfung zu implementieren. Dazu gehörten Verschärfungen bei den klassischen Amtsdelikten wie Amtsmissbrauch oder der Annahme von Bestechungsgeldern durch Beamte. Aber auch die Bestechung ausländischer Amtsträger oder Unternehmensrepräsentanten solle zukünftig in Österreich strafbar sein.

Die Antikorruptionskonventionen von OECD, Europarat und UNO verwiesen aber auch noch auf zwei andere Personengruppen, denen eine verschärfte Antikorruptionsgesetzgebung zu gelten habe. Einerseits seien dies die Schiedsrichter, wie sie etwa in der internationalen Handelsgerichtsbarkeit zum Einsatz kämen.<sup>7</sup> Andererseits plädierte die Justizministerin auch explizit für die Etablierung von Korruptionsparagrafen für Politiker. Die Abgeordneten zu den gesetzgebenden Körperschaften wären die einzige Personengruppe unter den Beamten, zu welchen sie rein formalrechtlich ja gehörten, für die hierzulande noch keinerlei diesbezügliche Regelungen existierten. Aus politischen Gründen habe man sich seitens der Regierung dazu entschlossen, ein entsprechendes Gesetz nicht via Regierungsvorlage dem Parlament zur Abstimmung vorzulegen, sondern dies mittels eines gemeinsamen Initiativantrages aller fünf im Nationalrat vertretenen Parteien zu bewerkstelligen.

Unter Hinweis auf die bereits erwähnten internationalen Antikorruptionskonventionen kündigte Justizministerin Berger auch die Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung an. Diese solle in jedem Fall eine gesamtösterreichische Zuständigkeit erhalten, da zur effektiven Korruptionsbekämpfung ein hohes Maß an Spezialisierung und Fachwissen, etwa hinsichtlich moderner Methoden der Geldwäsche oder Bilanzfälschung, notwendig sei.<sup>8</sup> Und gerade daran habe es den bisher damit befassten regionalen Staatsanwaltschaften oft gefehlt. Nicht zuletzt auch deshalb, weil diese eben nicht sehr häufig Korruptionsverfahren abzuwickeln hätten. Zudem könnten solche spezialisierten Kapazitäten klarerweise nicht immer ad hoc organisiert werden, wie dies etwa bei der Vorbereitung des BAWAG-Prozesses geschehen sei.

---

<sup>6</sup> Den diesbezüglichen internationalen Rechtsrahmen bilden die Antikorruptionskonvention der OECD, die Zivil- und die Strafrechtskonvention gegen Korruption des Europarates, sowie die UN Konvention gegen Korruption. Für weitere Details dazu siehe Maurer, Andreas/ Tivig, Andrea 2006: Die EU-Antikorruptionspolitik. Erfolgsbedingungen einer Korruptionsbekämpfung auf mehreren Ebenen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, Forschungsgruppe EU-Integration, März 2006, S. 19-28.

<sup>7</sup> Siehe dazu das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates. Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/191.htm> , 26.10.2007.

<sup>8</sup> Abgesehen davon plädierte Maria Berger von Beginn an für die Abschaffung des Weisungsrechts durch den Justizminister gegenüber dieser Sonderstaatsanwaltschaft, konnte sich damit aber nicht gegen die ÖVP durchsetzen. Als Kompromiss einigten sich die Regierungsparteien auf die generelle schriftliche Offenlegung von Weisungen an Staatsanwälte. So sieht es jedenfalls der vom Ministerrat am 31.10.2007 verabschiedete Gesetzesentwurf vor, wengleich ÖVP-Justizsprecher Heribert Donnerbauer in einem Zeitungsinterview am 05.11.2007 die Zustimmung der ÖVP-Abgeordneten dazu wieder in Frage stellte. Vgl. [http://derstandard.at/?url=/?id=2970612%26sap=2%26\\_pid=7236250](http://derstandard.at/?url=/?id=2970612%26sap=2%26_pid=7236250) , 26.10.2007 sowie <http://www.justiz.gv.at/service/content.php?nav=66&id=389> , 07.11.2007. und <http://derstandard.at/?url=/?page=onlinesuche%26respage=0%26cp=newsroom%26query=maria%20berger%26ressort=alle%26datum=alle%26artstatus=AktivArchiv%26sort=time> , 05.11.2007.

Maria Berger zeigte sich erfreut, dass man für diese Reformvorschläge auch schon von Transparency International ausdrücklich gelobt worden sei. Sie hoffe daher sehr, diese Maßnahmen gut durch den politischen Prozess zu bringen.<sup>9</sup> Abschließend wies die Ministerin noch darauf hin, dass Österreich auch demnächst von der sogenannten GRECO-Gruppe<sup>10</sup> des Europarates einer eingehenden Überprüfung in Sachen Korruptionsbekämpfung unterzogen werde.

### Hauptreferat von Monica Macovei<sup>11</sup>

Sehr prägnant und anschaulich verdeutlichte Monica Macovei bereits im ersten Satz das zentrale Problem der Korruptionsbekämpfung in Rumänien. In einem Land wie dem ihren gegen die Korruption vorzugehen, bedeute, das in einem Umfeld zu tun, das von korrupten Politikern dominiert werde, die Gesetze primär als Mittel zur Durchsetzung ihrer privaten Interessen betrachteten. Naturgemäß besäßen diese auch die Macht, Gesetze jederzeit zu verändern, um sie ihren jeweiligen Bedürfnissen anzupassen. Korruptionsbekämpfung in Rumänien sei damit nicht mehr und nicht weniger als der Kampf gegen ein genuin korruptes politisches System.

Daraufhin versuchte Macovei den aus westlicher Perspektive doch sehr ernüchternden Unterschied zwischen Korruption in den gefestigten Demokratien Westeuropas und den postkommunistischen Staaten Osteuropas zu skizzieren. Während im Westen Korruption als Verstoß Einzelner gegen bestehende Integritätsrichtlinien existiere und entsprechend geahndet werde, fungiere sie in den postkommunistischen Demokratien als integraler Bestandteil des politischen Systems und der politischen Entscheidungsprozesse. Anders formuliert handle es sich gemäß der Weltbank-Definition von „captive states“ dabei um Staaten, die von einer korrupten Klasse von Politiker und Geschäftsleuten zur Verfolgung eigener Interessen quasi in Geiselschaft gehalten würden. Die Erarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen durch die politischen Institutionen diene in solchen Systemen nicht dem Allgemeinwohl, sondern den partikularen Einzelinteressen gewisser Individuen,

---

<sup>9</sup> Das Antikorruptionspaket passierte am 31.10.2007 als „Strafrechtsänderungsgesetz“ den Ministerrat. Für Details dazu siehe <http://www.justiz.gv.at/service/content.php?nav=66&id=389&ts=2>, 08.11.2007.

<sup>10</sup> Die Gruppe der Staaten zur Bekämpfung der Korruption (Group of states against Corruption – GRECO) wurde 1999 vom Europarat mit dem Ziel gegründet, die Einhaltung der Antikorruptionsrichtlinien des Europarates in den (GRECO-) Mitgliedsstaaten zu überprüfen. Vgl. [http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp), 26.10.2007.

<sup>11</sup> Die promovierte Juristin Monica Macovei arbeitete von 1983 bis 1997 als Staatsanwältin. Von 1997 bis zu ihrer Ernennung zur parteilosen Justizministerin im ersten Kabinett von Premierminister Popescu-Tăriceanu im Dezember 2004, war sie als Anwältin und Aktivistin des Helsinki-Komitees für Menschenrechte in Bukarest tätig, ab 2001 als dessen Vorsitzende. Als rumänische Justizministerin verwirklichte sie dringend notwendige Justizreformen, die ihr viel internationales Lob einbrachten und maßgeblich zum EU-Beitritt ihres Landes beitrugen. Aufgrund ihres kompromisslosen Kampfes gegen die Korruption, auch in den Reihen der Regierungskoalition, wurde sie im Rahmen eines Machtkampfes zwischen Präsident Traian Băsescu, der als ihr politischer Mentor gilt, und Premierminister Călin Popescu-Tăriceanu im April 2007 als Justizministerin entlassen. Monica Macovei ist derzeit als Beraterin des mazedonischen Premiers Nikola Gruevski tätig.

Gruppen von Individuen oder privaten Unternehmen. In den 18 Jahren seit dem Fall des Ceaușescu-Regimes sei genau das in Rumänien auch der Fall gewesen.

### **Das fragwürdige Rechtsinstrument der Dringlichkeitsverordnung**

Bevor Macovei nun auf konkrete Beispiele für diese Praktiken zu sprechen kam, verwies sie noch auf einige in diesem Zusammenhang relevante Besonderheiten des politischen Systems Rumäniens. Gesetze würden selbstverständlich vom Parlament verabschiedet. Allerdings verfüge die Regierung über das Rechtsinstrument der sogenannten Dringlichkeitsverordnung (emergency ordinance - ordonanță de urgență). Eine solche träte nicht nur umgehend in Kraft, sondern setze auch automatisch geltende Gesetze außer Kraft. Zwar bedürfe es dafür grundsätzlich außergewöhnlicher Umstände oder einer Notsituation, allerdings seien diese in 90 Prozent aller Fälle nicht gegeben. Dringlichkeitsverordnungen benötigten zwar die Zustimmung des Parlaments - sowie auch die Unterschrift des Justizministers, der damit ihre Legalität bestätige -, allerdings seien dem Parlament keine Fristen gesetzt, innerhalb derer es sich mit diesen zu befassen habe. Daher könne es die konkrete Dringlichkeitsverordnung auch erst nach einem, zwei oder drei Jahren debattieren und darüber abstimmen. Auch im Falle ihrer Aufhebung würde damit die vorangegangene Situation nicht wieder hergestellt, da die Dringlichkeitsverordnung in der Zwischenzeit ja bereits eine reale Wirkung entfaltet habe.<sup>12</sup>

Noch jede rumänische Regierung nach 1989 habe sich bei anstehenden Privatisierungen von Staatsbetrieben, oder auch bei öffentlichen Ausschreibungen, dieser Dringlichkeitsverordnungen bedient. In der Praxis funktioniere das Ganze so, dass die Regierung eine für den konkreten Fall maßgeschneiderte Dringlichkeitsverordnung erlasse und auf dieser Rechtsgrundlage das entsprechende Unternehmen oder den Auftrag an die favorisierte Firma vergebe. Die konkrete Dringlichkeitsverordnung werde dann zwar, wie in der Verfassung vorgesehen, dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt, allerdings würden die Abgeordneten niemals auch die damit ermöglichten Verträge über die privatisierten Unternehmen oder die vergebenen öffentlichen Aufträge zu Gesicht bekommen, da diese zumeist der Geheimhaltung unterlägen. In Kombination mit den nicht vorhandenen Fristen zur Behandlung im Parlament verkomme damit dieses ganze Prozedere zu einer scheindemokratischen Farce.

Als Justizministerin, die wie erwähnt Dringlichkeitsverordnungen auch gegenzeichnen muss, um damit ihre Legalität zu bestätigen, habe sie zahlreiche diesbezügliche Dispute mit ihren ehemaligen Ministerkollegen ausgefochten. Diese hätten sich zumeist um die Frage gedreht,

---

<sup>12</sup> Für weitere Details zum Rechtsinstrument der Dringlichkeitsverordnung als dem in der politischen Praxis wahrscheinlich wichtigsten Mittel zur Gesetzgebung siehe [Gabanyi Anneli Ute](#) 2003: Das politische System Rumäniens, 6. Der Gesetzgebungsprozess. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.) 2004: *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2. akt. u. überarb. Aufl.. Opladen: Leske und Budrich, S. 571-573.

ob es legitim und legal sei, beispielsweise bei einer staatlichen Beschaffung das dafür vorgesehene Ausschreibungsverfahren mittels Dringlichkeitsverordnung zu umgehen und so Ausnahmen zur allgemeinen Rahmengesetzgebung zu schaffen. In westeuropäischen Staaten sei unter gewissen Bedingungen in bestimmten Fällen auch nichts gegen eine ähnliche Vorgangsweise einzuwenden, da hierbei zumeist volle Transparenz hinsichtlich aller wesentlichen Fakten und Umstände gewährleistet sei und sich die Dinge im Rahmen von Gesetzen und nicht im Verborgenen abspielten. In Rumänien hingegen seien all diese Voraussetzungen für gewöhnlich nicht erfüllt.

### **Das rumänische Insolvenzrecht vor und nach dem EU-Beitritt**

Ein anderes gutes Beispiel für die Willkür der Regierung beim Erlass von Dringlichkeitsverordnungen, wie auch für heuchlerisches Verhalten vor und nach dem EU-Beitritt Rumäniens, seien die Vorgänge rund um das neue Konkursrecht gewesen. Im Jahr 2006, also in einer für das rumänische Ansinnen auf EU-Mitgliedschaft sehr kritischen Phase, habe die Regierungskoalition im Parlament ein neues Insolvenzrecht angenommen. Dieses hätte ein nach transparenten und marktwirtschaftlichen Kriterien ausgerichtetes Konkursverfahren sicherstellen sollen, das auch das von der EU-Kommission immer wieder bemängelte Problem der nicht EU-rechtskonformen staatlichen Subventionen an marode rumänische Staatsbetriebe in den Griff bekommen sollte, indem de facto insolvente Unternehmen in geordneter Form den Ausgleich beantragen sollten. Im Februar 2007, also kurz nach der Aufnahme Rumäniens in die EU, habe die Regierung dann aus heiterem Himmel plötzlich eine Dringlichkeitsverordnung erlassen, die 28 dieser Staatsunternehmen vom neuen Konkursrecht ausgenommen habe. Sie, Macovei, habe dagegen zwar auch öffentlich lautstark protestiert, jedoch vergeblich. Kurz darauf seien diese 28 Firmen an private Investoren verkauft worden, darunter ein großer rumänischer Traktorenproduzent mit umfangreichen Liegenschaften in Transsylvanien, welcher an eine Immobiliengesellschaft gegangen sei.<sup>13</sup>

### **Das Parteienfinanzierungsgesetz und andere unrühmliche Vorgänge**

Auch die wesentlichen Teile des 2006 reformierten Parteienfinanzierungsgesetzes, das die Transparenz der Parteienfinanzierung erhöhen und damit unsaubere Praktiken verhindern sollte, sei kurz nach dem rumänischen EU-Beitritt einfach für ein Jahr suspendiert worden.

Es ließen sich noch viele weitere Beispiele für den fragwürdigen Einsatz von Dringlichkeitsverordnung durch die Regierung aufzählen, so Macovei. Beispielsweise wären

---

<sup>13</sup> Dabei handelte es sich um einen der ehemals größten rumänischen Industriebetriebe der unter dem Namen *Tractorul Brasov* firmierte und mittlerweile liquidiert wurde. Dazu, sowie zu Details zu den anderen von dieser Dringlichkeitsverordnung betroffenen Unternehmen siehe [Kreyenbühl](#), Thomas (T.K.) 2007: Liquidierung der Kronstädter Traktorenwerke. Klägliches Ende einer einst stolzen rumänischen Industriegruppe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 104 vom 07.05.2007, S. 13.

sämtliche Duty-free-Shops an den zukünftigen EU-Außengrenzen Rumäniens, in denen Schmuggelware aus den östlichen Nachbarländern verkauft worden wäre, wiederum vor dem EU-Beitritt geschlossen worden, um kurz darauf per Dringlichkeitsverordnung wieder erlaubt zu werden. Medienberichten zufolge gebe es eindeutige Hinweise darauf, dass Teile der Gewinne aus diesen Schmuggelgeschäften einer bestimmten politischen Partei zufließen. Ein anderes Beispiel seien Grundstücke, die per Dringlichkeitsverordnung oft recht unverhofft ihre Besitzer wechselten.

Alle diese Fälle verdeutlichen für Macovei, warum es sich dabei um politische, weil eben durch die politischen Institutionen eines Landes - im Falle Rumäniens vor allem durch die Regierung - sanktionierte Korruption handle. Ihren Erfahrungen und Beobachtungen zufolge, gelte dieses Prinzip leider für die meisten postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

### **Gründe für politische Korruption in den postkommunistischen Staaten**

Für die ehemalige rumänische Justizministerin ist es kein Zufall, dass das Phänomen der politischen Korruption gerade in den früheren Ostblockstaaten so weit verbreitet ist. Ihre gemeinsame kommunistische Vergangenheit habe diesen Ländern sehr ähnliche Probleme hinsichtlich ihrer politischen und wirtschaftlichen Strukturen hinterlassen, die in ihrem Zusammenwirken der politischen Korruption Tür und Tor geöffnet hätten. Zum einen sei das zur Privatisierung der ehemals vollständig verstaatlichten Ökonomie nach dem Systemwechsel notwendig gewesen. Naturgemäß sei es hierbei um gigantische Summen gegangen, stand doch zumeist nicht weniger als die vollständige Neuverteilung der Besitzverhältnisse einer ganzen Volkswirtschaft zur Disposition. Zum anderen habe es nach dem Ende der realsozialistischen Mangelwirtschaft in diesen Staaten einen enormen Aufholbedarf bei öffentlicher Infrastruktur in sämtlichen Bereichen gegeben. Riesige Aufträge wären somit wiederum im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen vergeben worden. Gleichzeitig hätten sich die staatlichen Institutionen nach der politischen Wende zumeist in einem deplorablen Zustand befunden. Insbesondere Polizei und Justiz wären davon betroffen gewesen und hätten sich als äußerst schwach und handlungsunfähig, vor allem im Kampf gegen Korruption, organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität, erwiesen. Außerdem sei in den Jahrzehnten der kommunistischen Diktatur eine politische Kultur geprägt worden, die mit dem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen absolut inkompatibel sei. Dinge wie die Rechenschaftspflicht von Politikern gegenüber der Öffentlichkeit oder die Einhaltung gewisser ethischer und demokratischer Mindeststandards wären erst sehr langsam ins öffentliche Bewusstsein eingesickert. Dadurch seien die Protagonisten unsauberer Praktiken zunächst auch nur mit wenig öffentlichem Widerstand gegen ihre Machenschaften konfrontiert worden. Verschärfend sei hinzu gekommen, dass

sich große und einflussreiche Teile der politischen und wirtschaftlichen Eliten dieser Länder, direkt aus der alten kommunistischen Nomenklatura rekrutierten hätten. Dennoch sei sie Optimistin und fest davon überzeugt, dass sich die Dinge zum Besseren wenden werden, wie Macovei betonte. Zuversichtlich stimme sie einerseits der sich vollziehende Bewusstseinswandel in der Bevölkerung und die damit einher gehende Herausbildung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichteten politischen Kultur. Und zum anderen der Umstand, dass in allen postkommunistischen Staaten die Polizei- und Justizbehörden mittlerweile viel besser, effizienter und unabhängiger agierten, als noch zu Beginn der 1990er Jahre.

### **Die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung**

Als die wichtigste Reform hob Monica Macovei die Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft zu Korruptionsbekämpfung im Jahr 2005 hervor. Diese habe ihr Hauptquartier in Bukarest und umfasse 130 Staatsanwälte, von denen zumindest 50 bis 60 ihrer Ansicht nach sehr gute Arbeit leisteten. Zudem verfüge die noch relativ junge Behörde über ein eigenes Budget, spezielle Ausrüstung, eine eigene Polizeieinheit sowie Experten für sämtliche der mitunter hochkomplexen Materien auf diesem Gebiet. An dieser Stelle pflichtete Monica Macovei auch dem zuvor von Justizministerin Berger geäußerten Argument bei, wonach es zur effektiven Bekämpfung von Delikten wie Geldwäsche, Betrug oder Bilanzmanipulationen speziell ausgebildeter Fachleute bedürfe. Absolventen juristischer Fakultäten ohne entsprechende Zusatzausbildung seien als Richter oder Staatsanwälte mit dermaßen komplexen Tatbeständen, wie sie im Rahmen von Korruption und organisiertem Verbrechen aufträten, schlichtweg überfordert. Über die Anstellung von spezialisierten Experten hinaus sei daher auch die diesbezügliche Ausbildung und Sensibilisierung aller Mitarbeiter von mit diesen Delikten befassten Strafverfolgungsbehörden von großer Bedeutung.

Die Arbeit dieser Sonderstaatsanwaltschaft sei bisher überaus erfolgreich verlaufen. So seien seit ihrem Bestehen elf Parlamentsabgeordnete, die aus sämtlichen Parteien stammten, wegen Betrugs und Korruption angeklagt worden. Auch gegen drei ihrer Regierungskollegen, einen Vizepremier und zwei stellvertretende Minister, seien Untersuchungen eingeleitet worden, wodurch sie nicht gerade zur Sympathieträgerin unter ihren ehemaligen Ministerkollegen avancierte, wie Macovei süffisant anmerkte. Die betroffenen Herren hätten in Regierungssitzungen nämlich wütend dagegen protestiert. Dabei sei auch die Frage aufgeworfen worden, warum sie von ihr, Macovei, nicht vorab über die Ermittlungen informiert worden seien beziehungsweise wie sich diese Sonderstaatsanwälte überhaupt erdreisten hätten können, gegen sie vorzugehen. Man übe schließlich die Regierungsgewalt aus und daher sei das unerhört. Oder um mit Monica

Macovei im Original zu sprechen: „*We are in power and we are investigated?*“ Macovei sagte, sie habe in solchen Situationen sowohl intern als auch öffentlich stets auf die Unabhängigkeit der Justiz verwiesen, die gegen jeden ermitteln könne. Darüber hinaus hätte sie als Justizministerin nach damals geltender Rechtslage auch keinerlei Einblick in diese Verfahren gehabt und somit nicht einmal theoretisch intervenieren können, was auch durch die Selbstverwaltung der rumänischen Justiz a priori verunmöglicht werde. Für Macovei sind speziell Verfahren gegen die an der Macht befindlichen Politiker der ultimative Lackmustest für jedes Justizsystem, während es vergleichsweise wenig Courage erfordere, gegen Korruption auf mittlerer oder unterer Ebene vorzugehen.

Die Reaktionen der betroffenen Politiker, egal welcher Partei, seien immer dieselben, so Macovei. Diese würden Pressekonferenzen veranstalten, auf denen sie im Brustton der Überzeugung ihre Unschuld beteuerten und das gegen sie laufende Verfahren als politisch motivierte Kampagne diskreditierten. Nun wären solche Behauptungen schon deshalb ziemlich unglaubwürdig, weil es sehr unwahrscheinlich sei, dass Sonderstaatsanwälte, die Korruptionsverfahren gegen Politiker aller Parteien führten, gleichzeitig Freund und Feind all dieser Gruppierungen und Personen sein könnten. Sobald die Verfahren die Gerichte erreichten, würden zudem alle Beweise und Indizien veröffentlicht, sodass für jedermann ersichtlich sei, dass es sich dabei um keine fingierten Delikte handle. In den bisher angestrebten Verfahren hätte es allerdings noch keine rechtskräftigen Verurteilungen gegeben, da alle diese Fälle noch gerichtsanhängig seien. Zurzeit führe diese Sonderstaatsanwaltschaft Untersuchungen gegen insgesamt vier Minister des derzeitigen Kabinetts Popescu-Tăriceanu, darunter den amtierenden Justizminister.<sup>14</sup>

Einer dieser Fälle sei über ein am 10. Oktober 2007 im öffentlichen Fernsehen ausgestrahltes Video, das mit Autorisierung des ermittelnden Staatsanwaltes hergestellt worden sein dürfte, an die Öffentlichkeit gelangt. Es zeige den amtierenden Landwirtschaftsminister dabei, wie dieser in einem Restaurant von seinem Amtsvorgänger ein Kuvert mit 15.000 EURO entgegennehme, das letzterer im Namen einer Firma überreicht habe, die sich auf diesem Weg zwei öffentliche Aufträge des Landwirtschaftsministeriums habe sichern wollen. Auch Vertragsdetails seien im Rahmen dieser Unterhaltung ausführlich diskutiert worden. Neben dem Geld und der Zusage eines teuren Autos habe der ehemalige Landwirtschaftsminister seinem Nachfolger auch 100 Liter Pflaumenschnaps und hausgemachte Würste für seine Dienste angeboten.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Zu drei dieser Verfahren, darunter jenes gegen Monica Macoveis Nachfolger als Justizminister, den erst 30jährigen engen Gefolgsmann von Premier Popescu-Tăriceanu, Tudor Chirariu, siehe auch Woker, Martin (wok.) 2007: Ende der Schonfrist für Rumäniens Regierung. Grenzen des permanenten Krisenmanagements. In: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 224 vom 27.09. 2007, S. 7.

<sup>15</sup> Ende Oktober 2007 habe das rumänische Parlament daraufhin einen neuen Straftatbestand verabschiedet, der für die Veröffentlichung solcher Videos Haftstrafen zwischen zwei und sieben Jahren vorsieht, wie Monica Macovei dem Verfasser im Rahmen einer nachträglichen

Im Moment befände sich die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung unter enormem politischem Druck. Die Regierung habe bereits eine Dringlichkeitsverordnung zu ihrer Zerschlagung vorbereitet. Zudem seien die gegen die vier Regierungsmitglieder angestregten Verfahren wiederum mittels Dringlichkeitsverordnung extrem verkompliziert und in die Länge gezogen worden, veranlasst vom Justizminister, gegen den wie erwähnt, selbst ermittelt werde.<sup>16</sup> Ein mehr als krasses Beispiel für eine fast schon grotesk anmutende Unvereinbarkeit, wie Macovei sichtlich erregt feststellte. Nichtsdestotrotz hätten die Sonderstaatsanwälte in den letzten zweieinhalb Jahren gelernt, mit diesem Druck umzugehen und sich nicht einschüchtern zu lassen. Unbeirrt würden sie daher auch weiterhin gegen hochrangige Politiker ermitteln.

Für Macovei beweist das die Unumkehrbarkeit der eingeleiteten Veränderungen, auch wenn man selbstverständlich mit Rückschlägen habe rechnen müssen. Vor allem EU-Repräsentanten hätten vor dem rumänischen Beitritt immer wieder von ihr wissen wollen, ob die begonnenen Reformen auch tatsächlich nicht mehr rückgängig zu machen seien. Auch wenn sie seither viele, schlimmer als befürchtet ausgefallene Rückschritte stark daran hätten zweifeln lassen, sei sie nach wie vor davon überzeugt. Allein schon deshalb, weil Richter und Staatsanwälte erfahren hätten, was es bedeute, frei und unabhängig arbeiten zu können. Sie glaube daher nicht, dass sich die Justizbehörden und ihre Mitarbeiter dieser hart erkämpften Errungenschaften einfach wieder ohne weiteres berauben ließen. Vor allem die Unbeirrbarkeit und Unerschrockenheit vieler Staatsanwälte stimme sie zuversichtlich. Auch wenn nicht alle diesen Mut hätten, sei das zumindest ein Anfang.

### **Offenlegungspflicht der Vermögensverhältnisse**

Neben der Einrichtung der Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung sei auch eine Offenlegungspflicht der Vermögensverhältnisse öffentlich Bediensteter eingeführt worden. Diese gelte für alle Staatsangestellten auf allen Ebenen, vom lokalen Polizeibeamten über Parlamentsabgeordnete bis zum Staatspräsidenten und sei im März 2005 verabschiedet worden. Zu einer Zeit, in welcher der politische Wille für Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung noch wesentlich größer gewesen sei als bereits ein Jahr darauf. Konkret würden dabei die detaillierten Vermögensverhältnisse aller Mitarbeiter einer

---

E-Mail-Korrespondenz mitgeteilt hat. Für Macovei ein schändliches Beispiel dafür, wie Politiker ihre Macht dazu missbrauchten, lästiger Journalisten habhaft zu werden, die über ihre korrupten Machenschaften berichteten. Nun liege es an Präsident Traian Băsescu, gemäß seines suspensiven Vetorechtes das entsprechende Gesetz nochmals ans Parlament zurück zu verweisen. Darüber hinaus seien auch einige Verfahrensregeln, auch in Bezug auf die Telefon- und Videoüberwachung, geändert worden. Diese dürften in Hinkunft nur mehr dann zu Anwendung kommen, wenn der Verdächtige zuvor über die Ermittlungen gegen ihn, auch hinsichtlich ihres Inhaltes, informiert worden sei. Auch das Instrument der Hausdurchsuchung drohe für Macovei zur Farce zu verkommen, sollte dieses Gesetz tatsächlich in Kraft treten. Die Strafverfolgungsbehörden könnten demnach erst dann eine Hausdurchsuchung beantragen, nachdem sich der Verdächtige nach entsprechender Aufforderung geweigert habe, die fraglichen Gegenstände freiwillig auszuhändigen.

<sup>16</sup> Siehe dazu folgenden ausführlichen Artikel: *Woker, Martin (wok.) 2007: Die rechtsstaatliche Fassade Rumäniens bröckelt bereits. Politische Hürden für die Antikorruptionsbehörde. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 161 vom 14./15.07.2007, S. 3.*

staatlichen Behörde auf deren Website veröffentlicht. Zwar hätten sich bei der Vollziehung dieser Regelung einige Probleme bei der Verifikation der deklarierten Vermögen ergeben. Dennoch sei es für die Korruptionsbekämpfung ein großer Fortschritt gewesen, dass seitdem die Medien und die Öffentlichkeit die gesetzlichen Einkommen öffentlicher Amtsträger mit ihren tatsächlichen Besitzverhältnissen vergleichen könnten.

Im Jahr 2005 sei zudem auch der Tatbestand des Interessenskonflikts für Beamte im Strafgesetzbuch verankert worden. Aufgrund der geschilderten Missstände – zum Beispiel in Bezug auf den amtierenden Justizminister – seien allerdings noch keine diesbezüglichen Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden.

### **Lessons learned**

Die wichtigste Lehre für die EU aus der kürzlich abgeschlossenen Osterweiterung hinsichtlich derzeitiger und künftiger Beitrittskandidaten sei, sich von diesen nicht mit leeren Versprechungen bezüglich der eingeforderten Reformen abspeisen zu lassen. Gerade vor dem Beitritt eines Landes seien die Möglichkeiten für die EU, von außen Druck für die Implementierung von Reformen zu machen, beträchtlich. Die tatsächliche Umsetzung der versprochenen Maßnahmen müsse daher auch regelmäßig vor Ort verifiziert und evaluiert werden. Da die EU-Kommission offensichtlich mit den 2004 aufgenommenen Staaten diesbezüglich keine besonders positiven Erfahrungen gemacht habe, wären Rumänien und Bulgarien bereits einem verschärften Verifikationsregime unterzogen worden. Als Folge davon habe vor dem rumänischen Beitritt ein intensives Monitoringverfahren stattgefunden, mit zahlreichen Überprüfungsmissionen und Besuchen von EU-Delegationen. Beispielsweise hätten sich EU-Experten direkt bei der Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung davon überzeugen lassen, dass es sich bei den von ihr angestrebten Verfahren auch tatsächlich um objektive, rechtsstaatlichen Kriterien genügende Prozeduren handelt. Umgekehrt habe dies natürlich auch die Glaubwürdigkeit der Justiz gestärkt, da diese damit von unabhängiger Stelle die Bestätigung dafür erhalten habe, eben explizit keine politisch motivierten Kampagnen zu führen. Daher seien diese Maßnahmen von den rumänischen Strafverfolgungsbehörden auch sehr positiv aufgenommen worden.

Die Notwendigkeit zur effektiven Korruptionsbekämpfung ergäbe sich nicht nur aus normativen Überlegungen, sondern liege auch sehr im Interesse der übrigen EU-Mitgliedsstaaten und ihrer Steuerzahler. Politische Korruption sei schließlich die Hauptursache für die missbräuchliche oder ineffiziente Verwendung von EU-Mitteln, insbesondere im budgetär größten Bereich der Landwirtschaft, wie auch das erwähnte Beispiel des korrupten rumänischen Landwirtschaftsministers zeige.

Die zweite große Lektion besteht für Macovei darin, dass sich korrupte Politiker wenig überraschend mit allen Mitteln gegen die Bekämpfung ihrer unsauberen Machenschaften zur Wehr setzten. So versuche die Regierung in Rumänien gerade wieder, die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung zu zerschlagen. Auch wichtige Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden, wie etwa die Möglichkeit, Verdächtige abzuhören, würden zunehmend unterminiert oder beseitigt (siehe Fn. 15). Nichtsdestotrotz müsse man mit Rückschlägen rechnen, so bedauerlich sie auch sein mögen. Letzten Endes sei dies ein völlig normaler Prozess, den man wohl oder übel durchmachen müsse. Der mit den eingeleiteten Reformen einher gehende Mentalitätswandel – in den Justizbehörden selbst, wie auch in der Öffentlichkeit – ist für Macovei dennoch unumkehrbar und die langfristige Garantie dafür, nicht in die alten Verhältnisse zurückzufallen.

### **Korruption innerhalb der Justiz in den postkommunistischen Staaten**

Ein wesentlicher Aspekt dieses Problems sei die Tatsache, dass in allen postkommunistischen Staaten Osteuropas, mit Ausnahme der ehemaligen DDR, das Justizpersonal nach dem Systemwechsel im Wesentlichen dasselbe geblieben sei. Richter und Staatsanwälte wären zumeist ohne Überprüfung ihrer Aktivitäten unter kommunistischer Herrschaft einfach in die neuen Strukturen übernommen worden. Noch verschärft habe sich die Korruptionsproblematik innerhalb der Justiz mit der Schaffung von Justizräten oder ähnlichen Selbstverwaltungsorganen. Diese rekrutierten sich mehrheitlich aus Richtern und Staatsanwälten und sollten die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber Legislative und Exekutive sicherstellen. Das Problem dabei bestehe allerdings darin, dass sie keinerlei Kontrolle von außen unterlägen und keinen anderen Institutionen oder der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig seien. Darüber hinaus hätten sie sich in der Praxis als Interessenskartelle der Richter und Staatsanwälte erwiesen. Obgleich nun die EU-Kommission die Etablierung solcher Selbstverwaltungsstrukturen für die Justiz in den Kandidatenländern noch immer empfehle, sehe sie darin nicht die Lösung des Problems. Vielmehr müssten die Verantwortlichkeiten zwischen Justiz und Exekutive aufgeteilt werden, denn ein Justizminister unterliege immerhin einer gewissen Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit.

Eine andere Maßnahme, die man unter ihrer Ägide zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der rumänischen Justiz gesetzt habe, sei die zufällige Zuteilung der Fälle an den Gerichten mittels einer speziellen Software. Bis zur Implementierung dieser Maßnahme im März 2005 hätten die jeweiligen Gerichtspräsidenten den Richtern Fälle nicht nur nach Belieben zuteilen, sondern auch jederzeit wieder entziehen und an einen anderen Richter vergeben können. Ein höchst korruptionsanfälliger Zustand, weil dadurch der Ausgang von Verfahren habe beeinflusst werden können. Auch andere Reformen, wie die Vereinheitlichung der

Rechtssprechung oder die audiovisuelle Dokumentation aller gerichtlichen Einvernahmen seien umgesetzt worden.

Korruption sei innerhalb der rumänischen Justiz kein neues Phänomen, sondern habe immer existiert. Der Unterschied zu früher wäre der, dass in den vergangenen beiden Jahren auch einige Fälle aufgedeckt und strafrechtlich verfolgt worden seien, nämlich eben von der dafür geschaffenen Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung. Selbstredend reagiere das Justizpersonal wenig erfreut auf öffentliche Diskussionen über Korruption innerhalb der Justiz, wie sich etwa im Rahmen einer 2006 dagegen gestarteten Kampagne gezeigt habe. Damals hätten Richter und Staatsanwälte lautstark dagegen protestiert, da ihrer Meinung nach damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz untergraben werde.

Ein für sie persönlich besonders erschütternder Fall von Korruption innerhalb der Justiz sei jener eines Richters gewesen, der dabei ertappt worden sei, ein Bestechungsgeld in der Höhe von 20 EURO angenommen zu haben. Umso beschämender sei diese Affäre vor dem Hintergrund, dass ein rumänischer Richter mit fünf Jahren Berufserfahrung mittlerweile gleichviel verdiene wie ein Minister und damit das höchstmögliche Beamtengehalt beziehe, auch wenn sich dieses noch immer recht bescheiden ausnehme. Für sie sei dieser Fall deshalb so relevant, weil er so bezeichnend für das mangelnde Problembewusstsein von Richtern und Staatsanwälten gegenüber Korruption in den eigenen Reihen sei. Letztere hätten auf diesen und ähnliche andere Fälle oft mit dem beschwichtigenden Einwand reagiert, es handle sich angesichts der relativ niedrigen Summen bloß um kleine, also vernachlässigbare Korruption. Dem sei allerdings entgegen zu halten, dass jemand der 20 EURO entgegennimmt, dies sicherlich nicht nur ein einziges Mal tut. Insofern handle es sich sehr wohl um ein systematisches Problem, das auch innerhalb der Justiz systematisch bekämpft werden müsse, wozu allen voran auch die Kollegen korrupter Amtsträger ihren Beitrag zu leisten hätten. Zudem impliziere Korruption unter Richtern und Staatsanwälten mitunter auch wesentlich größere Summen, wie der kürzlich aufgeflogene Fall eines Richters, der 6.000 EURO Bestechungsgeld kassiert habe, aufzeige. Auch Korruption in großem Stil hätte es innerhalb der rumänischen Justiz sehr wohl immer gegeben, nur seien einschlägige Fälle in der Vergangenheit eben kaum bekannt und geahndet worden. Andererseits zeige die Entgegennahme relativ unbedeutender Geldbeträge durch vergleichsweise gut bezahlte Richter auch, dass Korruption im öffentlichen Sektor nicht bloß durch Gehaltserhöhungen zu verhindern sei, obwohl sie natürlich eine wichtige Maßnahme darstellten. Mindestens ebenso wichtig seien eingehende Integritäts-Screenings und begleitende Trainingsmaßnahmen für angehende Richter und Staatsanwälte. Letzten Endes liege es allerdings immer am Unrechtsbewusstsein und Verhalten des Einzelnen. Gerade hinsichtlich der persönlichen Integrität der handelnden Personen gäbe es in den meisten

postkommunistischen Staaten aufgrund der angesprochenen Kaderkontinuitäten die größten Probleme. So sehr man sich auch um Reformen bemühe, müssten diese doch stets mit dem vorhandenen Personal implementiert werden. Viele noch unter realsozialistischer Herrschaft in die Justiz eingetretene Richter und Staatsanwälte seien absolut integer und leisteten hervorragende Arbeit. Viele aber eben auch nicht.

### **Exkurs zum Thema Selbstverwaltung der Justiz**

Justizministerin Berger pflichtete Macoveis Einschätzungen zur Frage der Selbstverwaltung in der Justiz vorbehaltlos bei. Grundsätzlich garantierten entsprechende Selbstverwaltungsgremien, in denen Richter und Staatsanwälte über sämtliche Belange des Justizwesens, inklusive Budget, Personal oder Gerichtsorganisation, frei entschieden, zwar ein hohes Maß an Unabhängigkeit. Auf der anderen Seite gehe damit allerdings auch die Kontrollierbarkeit und insbesondere die Verantwortlichkeit der Justiz gegenüber dem Parlament verloren. Nun gäbe es eine intensive europaweite Debatte zu diesem Thema, die nicht zuletzt auch im Europarat geführt werde, der nach wie vor das Modell der Justizräte offiziell empfehle. Auch in Österreich würde es von der Richtervereinigung vehement eingefordert. Obgleich zwar die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit gerade bei der Korruptionsbekämpfung von entscheidender Bedeutung sei, stehe sie diesem Modell aus den genannten Gründen sehr skeptisch gegenüber.

An dieser Stelle legte auch Monica Macovei nochmals ihre diesbezüglichen Bedenken dar. Auch in Bosnien-Herzegowina und Kroatien, wo sie ebenfalls Erfahrungen mit diesem System gemacht habe, sei man überhaupt nicht zufrieden damit. Im Bemühen um Reformen und bei der Korruptionsbekämpfung habe es sich auch dort in der Praxis als absolut untaugliches Instrument erwiesen. Das Beispiel Rumänien illustriere zudem sehr eindringlich die Schwächen dieses Modells. Als eines der größten Probleme in diesem Zusammenhang identifizierte Macovei die vollständige Intransparenz der Entscheidungen des *Obersten Rats der Richter- und Staatsanwaltschaft*.<sup>17</sup> Aufgrund der geheimen Abstimmungen sei beispielsweise für niemanden nachvollziehbar, warum welche Personen für Richterposten am Obersten Gericht nominiert würden. Überdies sähen sich viele Mitglieder des rumänischen Selbstverwaltungsgremiums durch eindeutige Interessenskonflikte kompromittiert. Der Kooperations- und Verifikations-Mechanismus der EU-Kommission im Bereich Justiz und Inneres für Rumänien und Bulgarien für die Zeit nach dem Beitritt beziehe sich denn auch explizit auf diese Interessenskonflikte und lege deren Beseitigung nahe. Auch Nepotismus sei innerhalb des *Obersten Rats der Richter- und Staatsanwaltschaft* kein

---

<sup>17</sup> So der Name der entsprechenden Institution in Rumänien. Dazu und für weitere Details vgl. Gabanyi 2003 (wie Fn. 12), S. 585.

unbekanntes Phänomen. Infolge seiner Unabhängigkeit könne allerdings niemand de jure etwas gegen diese Missstände unternehmen. Angesichts solcher Zustände stelle sich schon die Frage, ob es der Weisheit letzter Schluss sein könne, die Reform des Justizwesens und die effiziente Korruptionsbekämpfung solchen Institutionen und ihren Protagonisten zu überlassen. Sie persönlich könne von einem derartigen Modell jedenfalls nur dringend abraten, auch wenn sie Anfang der 1990er Jahre noch zu dessen Befürwortern gezählt habe, wie Macovei selbstkritisch einräumte. Auch die EU-Kommission habe vor der Erweiterung die osteuropäischen Kandidatenländer auf die Einführung unabhängiger Selbstverwaltungsstrukturen verpflichtet. So habe im Falle Rumäniens das Verhandlungskapitel Justiz und Inneres 2004 erst nach Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes geschlossen werden können. Grund dafür seien die negativen Erfahrungen mit den Regierungen dieser Länder gewesen, die sich permanent in sämtliche Justizbelange eingemischt hätten. Mittlerweile sei allerdings klar, dass weder die vollkommene Selbstverwaltung der Justiz noch ihre politische Gängelung adäquate Funktionen gewährleisten. Weder das eine noch das andere Extrem hätten sich als gangbarer Weg erwiesen, weshalb Macovei für eine Balance aus Selbstverwaltung und politischer Aufsicht plädierte.

Moderatorin Gudrun Gutt stellte im Anschluss die Frage in den Raum, was denn seitens der EU gegen diese offensichtlichen Probleme mit den Justizräten in den neuen Mitgliedsstaaten unternommen werde? Justizministerin Berger meinte dazu, dass zwar im Rahmen des Beitrittsprozesses diese und andere Fragen auf die Brüsseler Agenda gelangt seien. In jenen Ländern, in denen diese Selbstverwaltungsgremien allerdings nicht offen in Korruption verwickelt seien, würden sie von der EU tendenziell aber noch immer als probates Mittel zur Lösung vieler Probleme im Justizbereich angesehen. Auch der Europarat empfehle nach wie vor dieses Modell, wobei Österreich eines der letzten Länder sei, das noch keinen solchen Justizrat eingerichtet habe. Vor dem Hintergrund der teilweise sehr negativen Erfahrungen mit den Justizräten sprach sich auch Berger für die Wahrung einer Balance zwischen Selbstverwaltung der Justiz, politischer Aufsicht durch die Exekutive und ihrer Einbindung in die parlamentarische Kontrolle aus.

## **Diskussion**

Die Frage eines russischen Zeitungskorrespondenten, ob das Ausmaß der Korruption in Rumänien nach ihrer Ablösung als Justizministerin größer geworden sei, verneinte Monica Macovei. Dieses sei nach wie vor auf einem unverändert hohen Niveau. Der Unterschied zu früher bestehe darin, dass dieses Thema aufgrund der umgesetzten Reformen ins

Bewusstsein der Öffentlichkeit vorgedrungen und damit sichtbar geworden sei. Nicht zuletzt auch aufgrund des Umstands, dass zum ersten Mal gegen hochrangige Politiker vorgegangen werde. Der politische Druck auf die Justiz sei im Gegenzug allerdings enorm angestiegen. Dieser hätte sich erst kürzlich wieder in einer Warnung des Premierministers an die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung manifestiert, sie im Falle weiterer Unbotmäßigkeit umgehend aufzulösen. Eine sehr ernst zu nehmend Drohung, schließlich habe der Regierungschef auch die politische Macht dazu, sie mittels Dringlichkeitsverordnung jederzeit in die Tat umzusetzen. Politische Verbündete für die Arbeit der Antikorruptionsbehörde sieht Macovei in Rumänien kaum. Zwar bekunde Präsident Băsescu immer wieder seine Unterstützung im Kampf gegen die Korruption. Allerdings verfüge der Staatschef aufgrund seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen über wenig reale politische Macht in diesem Bereich.<sup>18</sup>

Sowohl eine Vertreterin der rumänischen Botschaft als auch Monica Macovei, sowie die in Rumänien geborene Gudrun Gutt verwehrten sich Anschluss mit Vehemenz gegen die in den Äußerungen des russischen Korrespondenten angeklungenen Klischees, wonach es sich bei den Rumänen um ein genuin korruptes Volk handle.

Auf mehrere Äußerungen aus dem Publikum, wonach auch in Österreich das Problembewusstsein bezüglich Korruption noch viel zu gering sei bzw. auch die Gesetzeslage noch einiges zu wünschen übrig lasse, reagierte Justizministerin Berger mit der Erläuterung der geplanten Änderungen in der Antikorruptionsgesetzgebung. Das in Vorbereitung befindliche Antikorruptionspaket umfasse die Ausweitung und erweiterte Anwendung der einschlägigen Straftatbestände. So solle in Hinkunft nicht nur die Bestechung inländischer Staatsdiener, sondern auch ausländischer Beamter und Geschäftsträger in Unternehmen strafbar sein. Kernpunkt der Reform sei die Etablierung einer Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung. Sehr wünschenswert wäre für Berger in diesem Zusammenhang auch eine Kronzeugenregelung<sup>19</sup>, wenngleich diese Neuland für die österreichische Rechtsordnung darstellen würde, wie die Ministerin erklärte. Gerade bei Korruptionsdelikten lägen nach der Tat eben keine blutenden Opfer auf der Straße, sondern würden viele Sachverhalte nur durch die Aussagen von Insidern ans

---

<sup>18</sup> Die wichtigste diesbezügliche Kompetenz ist sein suspensives Vetorecht gegenüber vom Parlament verabschiedeten Gesetzen gemäß Art. 77 der rumänischen Verfassung. Im Falle der Zurücksendung eines Gesetzes ans Parlament muss der Staatspräsident präzise erläutern, welche Gesetzespassagen er diesem zur nochmaligen Beratung vorlegen möchte. Zusätzlich verfügt das Staatsoberhaupt auch über das Recht gemäß Art. 146 der Verfassung die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen beim Verfassungsgericht zu beantragen. Vgl. Gabanyi 2003 (wie Fn. 12), S. 561 sowie E-Mail-Korrespondenz mit Monica Macovei.

<sup>19</sup> Gegenstand der diesbezüglichen innenpolitischen Diskussion war die so genannte „große“ Kronzeugenregelung – also Straffreiheit oder -minderung für an Korruption oder organisierter Kriminalität Beteiligte, die mit den Behörden zusammenarbeiten. Politisch war diese gegenüber Koalitionspartner ÖVP allerdings „nicht durchsetzbar“, wie Justizministerin Berger am 31.10.2007 gegenüber der APA konstatieren musste. Vgl. <http://derstandard.at/druck/?id=3094251>, 07.11.2007.

Tageslicht kommen. Daher wäre eine Kornzeugenregelung aus ihrer Sicht auch ein wichtiger Beitrag zur besseren Korruptionsbekämpfung.

Viel problematischer als die zuvor von einem pensionierten Richter aus dem Auditorium angesprochene Trinkgeldkultur in Österreich ist für Berger in Bezug auf Korruption die Unsitte des so genannten „Anfütterns“. Dieser aus der Jägersprache stammende Begriff umschreibt die in Österreich weit verbreitete Praxis der „vorsorglichen Vorteilsgewährung“ ohne konkrete Gegenleistung.<sup>20</sup> Politiker oder wichtige Amtsträger, vor allem auf lokaler Ebene, wie Bürgermeister, Bezirkshauptleute, Polizeikommandanten etc. würden dabei von Unternehmen über Jahre, oft auch Jahrzehnte, hinweg mit kleinen Zuwendungen und Geschenken bedacht. Auch die „Marketingmethoden“ von Pharmafirmen, die Ärzten neben Medikamenten manchmal sogar ganze medizinische Ausrüstungen gratis zur Verfügung stellten, findet die Justizministerin mehr als bedenklich.<sup>21</sup>

Auf potentielle gesetzliche Schlupflöcher für Korruption in der österreichischen Politik angesprochen, reagierte Berger mit dem Hinweis auf die ihrer Ansicht nach relativ strengen Unvereinbarkeitsregeln für Politiker in Österreich. Gleichzeitig gab sie zu bedenken, dass die Königsidee zur Verhinderung von Korruption bisher noch ausstehe. Dieser Einschätzung schloss sich Monica Macovei an. Auch sie zeigte sich überzeugt davon, dass Korruption letzten Endes nicht vollkommen auszurotten sei. Dennoch müssten möglichst strenge gesetzliche Regelungen und effektive Institutionen zur Korruptionsbekämpfung den Delinquenten das Leben so schwer wie möglich machen, auch wenn diese immer wieder Wege finden würden, Gesetze zu umgehen. Neben allen strafrechtlichen und justiziellen Maßnahmen bestünde die beste Korruptionsverhinderung immer noch darin, allgemeine gesellschaftliche Verhältnisse zu schaffen, die wenig Anreiz zu korruptem Verhalten böten. In erster Linie bedeute dies ökonomische Entwicklung, rechtsstaatliche und demokratische Strukturen, sowie die Bereitstellung funktionierender öffentlicher Güter und Institutionen, die allen Mitgliedern einer Gesellschaft ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen.

---

<sup>20</sup> Vgl. [Simoner 2007](#) (wie Fn. 2).

<sup>21</sup> Daher soll auch die wiederholte Geschenkkannahme ohne konkrete Gegenleistung eines Beamten bzw. die wiederholte Übermittlung von Geschenken an in- wie ausländische Beamte mit der Annahme des erwähnten Antikorruptionspakets im Nationalrat in Österreich unter Strafe gestellt werden. Vgl. <http://www.justiz.gv.at/service/content.php?nav=66&id=389>, 07.11.2007.