

Dezember 2020

# Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (Bukarest)



## Die verspätete Lustration in der Republik Moldau: Vorwand zur Stärkung der PSRM

*Stanislav Splavnic, Hartmut Rank*

Der aktuelle Gesetzesentwurf für eine Lustration in der Republik Moldau wird in seiner derzeitigen Form die Politisierung des Beamtentums weiter stärken, und den Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption den Wind aus den Segeln nehmen.

### Einführung

Auf Initiative der Sozialistischen Partei der Republik Moldau (PSRM), der derzeit stärksten Partei im Parlament, welcher sowohl die Parlamentspräsidentin als auch der scheidende Staatspräsident angehören, verabschiedete das moldauische Parlament am 3.12.2020 einen Gesetzesentwurf zur Lustration bestimmter staatlicher Behörden, die u.a. für die Bekämpfung von Korruption und Geldwäschezuständig sind. Der Entwurf wurde in erster Lesung verabschiedet. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine Lustration im klassischen Sinne, sondern um eine selektive Reinigung mancher Staatsbehörden von unerwünschten, von politischen Gegnern ernannten Behördenleitern. Ohne eine Bewertung der jeweiligen Ernennungen vorzunehmen, erweckt dies begründete Bedenken bezüglich der Wirkung dieses Lustrationsprozesses auf die Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in der Republik Moldau.

### Kurzum zu Lustration

Unter Lustration im Kontext ehemaliger Ostblockstaaten versteht man die „Säuberung“

staatlicher Behörden von Beamten, die durch die Ausübung ihrer administrativen Macht rechtsstaatliche Prinzipien und speziell Menschenrechte in Gefahr gebracht oder verletzt haben. Dabei handelt es sich nicht um einen klassischen Strafprozess, sondern um ein zeitlich befristetes Sonderverfahren, das den Übergang des Staates zu Rechtsstaatlichkeit und (der neuen) Verfassungskonformität ermöglichen sollte. In diesem Sinne unterscheidet man zwischen der klassischen Lustration, die die Trennung von ehemaligen kommunistischen Beamten bezweckt, und der Lustration im weiten Sinne, bei der man auf eine Abgrenzung von neueren antidemokratischen Regimen abstellt. Die politischen und juristischen Bedingungen für beide Kategorien dürften sich unterscheiden. Hauptsächlich aber muss der Staat bei einer Lustration eine Reihe von Standards beachten, damit die Lustration nicht selbst ein Beispiel mangelnden rechtsstaatlichen Handelns wird.

### Hintergrund und inhaltliche Schwerpunkte des Entwurfs

Im Juni 2019, also kurz nach Bildung einer Regierung aus der PSRM und dem parlamentarischen Block „ACUM“ unter der Leitung der prowestlichen Regierungschefin *Maia*

*Sandu*, hatte das moldauische Parlament die „Erklärung der Republik Moldau als einem gekaperten Staat“ verabschiedet. Diese Erklärung richtete sich gegen die politischen Angriffe auf die moldauische Verfassung und Rechtsstaatlichkeit seitens des damaligen Vorsitzenden der bis kurz zuvor regierenden Demokratischen Partei (PDM) – *Vladimir Plahotniuc* – welcher bis heute beispielhaft den Aufstieg der Oligarchie in Moldau verkörpert. Laut dem Gesetzesentwurf war auch die parlamentarische Mehrheit von *Plahotniuc* kontrolliert. Dementsprechend seien auch alle Ernennungen des Parlaments bei mehreren staatlichen Behörden als gegen „die Interessen des Volkes“ ausgerichtet zu bezeichnen. Damit ein neuer Wiederaufstieg von *Plahotniuc* verhindert werde, gestaltete die PSRM die Liste zentraler Ernennungen im Zeitraum 2016 bis 2019, u.a. die Vorstände bzw. Vorsitzenden des Rundfunkrates, der Datenschutzbehörde, der Finanzmarktkommission, der Nationalbank, Öl- und Energiepreis-Aufsichtsbehörde, des Wettbewerbsrates, des Dienstes für Geldwäschebekämpfung, und der Integritätsbehörde.

Die Entlassung der betroffenen Personen im Zuge der geplanten Lustration würde auf dem legislativen Weg erfolgen. Es werden tatsächlich keine juristischen Mittel erwähnt, die den Betroffenen für die gerichtliche Anfechtung der Lustration zur Verfügung stünden. Weder wird eine Aufsichtsbehörde gebildet oder beauftragt, den jeweiligen Beitrag des betroffenen Beamten zur Stärkung des oligarchischen Regimes in Betracht zu ziehen.

Die eher knappe Gesetzesbegründung enthält einen Bezug auf die oben erwähnte Erklärung, den Untergang der Rechtsstaatlichkeit in der Republik Moldau durch allgegenwärtige Korruption, illegale Privatisierung und Geldveruntreuung, die politische Kontrolle über die Justiz und die Angriffe auf Menschenrechte. Diese Nennung verschiedener Gründe enthält jedoch keine Analyse der Kausalität zwischen der Tätigkeit der betroffenen Behörden im relevanten Zeitraum und der Notwendigkeit der Lustration.

Vor diesem Hintergrund ist die internationale Überprüfung der moldauischen Richter, die von dem ehemaligen Koalitionspartner (PAS – Partei für Aktion und Solidarität; besitzt Beobachterstatus in der EVP) von PSRM gefordert wurde, gescheitert und zwischenzeitlich in Vergessenheit geraten. Ein anderer, besserer Gesetzesentwurf für eine Lustration, den die Partei „Plattform für Würde und Wahrheit“ eingebracht hatte, wurde unlängst zurückgezogen.

### Internationale Rahmenbedingungen einer ausgewogenen Lustration

Das Konzept der Lustration wurde in mehreren Ländern des ehemaligen Ostblocks auf unterschiedliche Art und Weise umgesetzt. Das Hauptziel der Lustration besteht in der Aufrechterhaltung noch fragiler Demokratien. Bei der Lustration wird das System von solchen Personen gesäubert, welche gegen Menschenrechte und die demokratische Entwicklung des jeweiligen Landes in klarer Weise verstießen. Die Lustration selbst darf jedoch nicht gegen rechtsstaatliche Standards verstoßen.

Da die Notwendigkeit der Entwicklung klarer Lustrationsstandards relativ früh nach dem Zusammenbruch der UdSSR bestand, hatten der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung relevante Richtlinien bzw. Lustrationsregeln erlassen, die im Kern verhindern sollten, dass ein Rechtsstaat sich durch eine schlecht bzw. falsch durchgeführte Lustration selbst schadet. Entsprechend diesen Grundsätzen hat ein Rechtsstaat genug Mittel zu Verfügung, um ein erneutes Versinken in Totalitarismus zu meiden.

Die Richtlinien und Gutachten des Europarates bzw. seiner „Venedig-Kommission“ enthalten eine Reihe von Grundsätzen. Erstens gelten bei Lustrationsverfahren gewisse strafrechtliche Garantien: vor allem die Unschuldsvermutung, das Rückwirkungsverbot und das Verbot der doppelten Bestrafung für die gleiche Straftat. Die vom Gesetzgeber erlassene Lustration *darf also nicht als Strafe gelten*. Sie mag den das Wiedererstarke von Vertrauen in die staatlichen Institutionen, den Kampf gegen die Korruption oder die Entfernung von Vertretern eines

totalitären Regimes aus dem Amt bezwecken, nicht aber, einzelne Personen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Schuld ist in jedem Einzelfall zu prüfen.

Darüber hinaus soll die Lustration nur auf diejenigen Beamten angewendet werden, bei denen die *erhebliche Gefahr* besteht, dass die demokratische Ordnung weiterhin gefährdet sein wird und/oder Menschenrechtsverletzungen verübt werden. Dies betrifft üblicherweise die Judikative, die Strafverfolgungsbehörden sowie die Nachrichtendienste. Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder Organisation an sich soll nicht als Grund für eine Entlassung genügen. Bei jedem Lustrationsfall soll dem Betroffenen ein gerichtliches Abwehrmittel zur Verfügung gestellt werden.

Von vornherein lässt sich schon nach erster Betrachtung feststellen, dass der neue moldauische Lustrations-Gesetzesentwurf in mehrfacher Hinsicht rechtsstaatliche Bedenken erweckt.

### Die EGMR-Rechtsprechung zu der jüngsten Lustration in der Ukraine

Für die bessere Einordnung der Pläne, eine Lustration in der Republik durchzuführen, lohnt sich der Blick in die benachbarte Ukraine: Im Jahr 2020 lässt sich nur schwer vorstellen, eine umfassende klassische Lustration der ehemaligen Beamten aus kommunistischer Zeit durchzuführen, da diese mit der Zeit an Relevanz sowie an Legalität verliert. Die Lustration, die nach der 2014 erfolgten ukrainischen Revolution angestrebt wurde, war vor allem gegen die Oligarchie und Korruption gerichtet, welche unter dem zuvor regierenden Präsidenten *Janukowitsch* herrschte. Der Kampf gegen Korruption und Oligarchie dürfen zwar als legitime Lustrationszwecke dienen, die Ausgestaltung von Lustrationsverfahren ist aber ein Kernelement von rechtsstaatlicher Bedeutung. Im EGMR-Fall *Polyakh u.a. gegen die Ukraine* spielte dies eine entscheidende Rolle. Die Entlassung von fünf Beamten beruhte dabei entweder auf der Affinität zum ehemaligen oligarchischen Regime, auf Korruptionsverdacht, oder auf der beruflichen Vergangenheit während des

Kommunismus. Zum ersten Kriterium fand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) allein die Tatsache problematisch, dass die Entlassung eher auf der politischen Verbindung mit dem ehemaligen Präsidenten beruhte, ganz unabhängig von den spezifischen Funktionen, die sie ausübten. Die antidemokratischen Tendenzen der Betroffenen spielten eine zweitrangige Rolle, wenn überhaupt. Der EGMR befand dies als eher aus „politischer Rachsucht“ motiviert, statt als vom einem wahren Streben nach demokratisch bedingten Reinigung. Ausnahmsweise dürften die Schlüsselfiguren unter bestimmten Bedingungen auf eine legislative Weise entlassen werden, hingegen sollen anderen Beamten rechtsstaatlich überprüfbar Verfahren unterzogen werden.

Außerdem dürfen bei Korruptionsbekämpfung und bei Lustration nicht die gleichen Standards angewendet werden. Obwohl von vornherein beide Zwecke als legitim zu bezeichnen sind, sind bei Korruptionsverdacht strafrechtliche Verfahren vorzuziehen. Dafür hätte ein Rechtsstaat die nötigen Instrumente. Ansonsten entsteht das Risiko der Politisierung des Beamtentums, was nach dem Sinne der Lustration bekämpft werden sollte. Im Falle von *Polyakh* hat der EGMR keine Verbindung zwischen der ausgeübten Tätigkeit der Beschwerdeführer und deren Entlassung festgestellt. In Anbetracht dieser Umstände stellte der EGMR eine Verletzung des Rechts auf berufliche Entwicklung fest, welcher durch das Recht auf Privatleben abgedeckt wird, Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Mehrere vom EGMR im genannten ukrainischen Fall geäußerte Bedenken gelten auch für das moldauische Lustrationsgesetz.

### Bewertung des moldauischen Lustrationsgesetzes

Die beabsichtigte Lustration in der Republik Moldau ist aus rechtlicher sowie aus politischer Sicht in mehrfacher Hinsicht als problematisch zu bewerten.

Stein des Anstoßes ist die politische Affinität der betroffenen Beamten. Da sie noch in der Zeit der von der PDM geführten Regierung ernannt

wurden, seien sie alle zu entlassen, so der Gesetzesentwurf. Das ist schon aus dem Grund zu beanstanden, dass in der Gesetzesbegründung dies als erstrangiger Entlassungsgrund genannt wird. Dieses Vorgehen birgt das Risiko, dass künftige andere Regierungen auf die gleiche Art und Weise die inzwischen von der PSRM ernannten Beamten entlassen könnten. Dies würde zu einer weiteren Politisierung des Beamtentums sorgen, wobei die Rechtsstaatlichkeit und der erklärte Kampf gegen Korruption nachgeordnet bleiben werden.

Die Mittel, die einem Staat zur Verfügung stehen, müssen in Anspruch genommen werden. Dies schließt eine umfangreiche Ermittlung zu der Rolle einzelner Beamten ein, oder die Schaffung eines parlamentarischen Gremiums zu diesem Zweck. Beide Optionen wären rechtsstaatlich wünschenswerter, als den Kampf gegen Korruption bloß mit der Parteizugehörigkeit zu verbinden. Sonst drängt sich der Eindruck auf, dass die Lustration eher zum Zweck politischer Abrechnung durchgeführt wird. Ist ein Staat nicht dazu imstande, die Lustration nach rechtsstaatlichen Standards durchzuführen, zeugt dies nur von einem Versagen der rechtsstaatlichen und Verfassungs-Ordnung.

Dass weder eine Einschätzung der betroffenen moldauischen Beamten vorgenommen wurde, noch Ermittlungen eröffnet wurden, spricht ebenfalls gegen die Zweckmäßigkeit des Gesetzesentwurfes. Wenn die Einstufung einer Reihe von Beamten als der Korruption oder Missachtung der Menschenrechten Verdächtige ohne jedwede Einschätzung erfolgt, dann wird auch das vermeintliche Ziel dieser Gesetzgebung zweitrangig.

Ein weiterer problematischer Punkt ist das Fehlen einer Aufsichtsbehörde. Eine solche ist jedoch eine rechtsstaatliche Grundbedingung für ein faires Verfahren gegen die Betroffenen. Sinngemäß wird es nach dem Gesetzentwurf nicht möglich sein, die Entlassung vor einem nationalen Gericht anzufechten. Darin alleine bestünde ein offensichtlicher Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren, (Artikel 6 Abs. 1 EMRK) bzw. Abwehrmittel (Artikel 13 EMRK).

Außerdem besteht das Risiko der Schwächung und weiteren Politisierung bedeutender staatlicher Behörden, z.B. in den Bereichen der Korruptions- und Geldwäschebekämpfung, sowie der finanziellen Sicherheit. Gleichzeitig hat das Parlament ein Gesetz zwecks der Senkung der Verjährungsfristen für die Nationale Integritätsbehörde (ANI) verabschiedet, sowie die Einschränkung ihrer Strafbefugnisse.

Danach soll die Verjährungsfrist von derzeit drei Jahren auf künftig nur noch ein Jahr verkürzt werden. Dabei ist die ANI mit der Prüfung der Vermögenserklärungen von Beamten beauftragt.

U.a. wird die ANI durch die Neuregelung befugt, nur noch in dem Falle eine Ermittlung einzuleiten, wenn der Betroffene weiterhin in derselben Funktion tätig ist. Falls z.B. die Funktion oder das Amt während oder schon vor den Ermittlungen geändert wurde, wird ANI die Ermittlung einstellen müssen. Gekoppelt mit der vorzeitigen und (bisher) grundlosen Entlassung des ANI-Vorstandes, werden diese Änderungen der ANI weniger Spielraum hinterlassen und die Korruptionsbekämpfung voraussichtlich deutlich schwächen.

## Fazit

Bei einer aktuell fehlenden parlamentarischen Mehrheit wäre die einzige der PSRM gebliebene Option für eine Verabschiedung des Gesetzes, gemeinsam mit solchen Parteien abzustimmen, welche auf eine direkte oder indirekte Weise an der Geldwäsche und/oder dem „Abhandenkommen der gestohlenen Milliarde“ aus dem moldauischen Bankensystem beteiligt waren. Allein diese Tatsache würde die nicht durchdachte Lustration ihrer Legitimität berauben. Diese Lustrationsinitiative wird sich voraussichtlich keiner Stimme einer anderen Partei erfreuen.

Dieser Gesetzesentwurf zur Lustration weist zahlreiche Mängel auf, die vor der Verabschiedung des Gesetzes behoben werden sollten. Der Gesetzesentwurf ruft zahlreiche rechtsstaatliche sowie menschenrechtliche Bedenken hervor. Die einzigen zwei Anfechtungsmittel würden bei dem

moldauischen Verfassungsgericht, das sich derzeit einer politischen Unabhängigkeit erfreut, oder schließlich beim EGMR liegen. Für beide gerichtliche Foren gäbe es voraussichtlich Gründe genug, um das Gesetz in seiner jetzigen Form zu kippen: politische Abrechnung scheint das vorrangige Ziel dieser Lustration zu sein, wobei die Parteizugehörigkeit als Hauptkriterium für Entlassung gelten soll. Es wird keine auf die Betroffenen bezogene Einschätzung ihrer Tätigkeit vorgesehen, und es wurde keine Kausalität zwischen dem Verhalten der

Betroffenen und den negativen Folgen für die Entwicklung des Landes vorgewiesen. Obwohl das moldauische Parlament den Eindruck einer wehrhaften Demokratie durch die Gesetzesbegründung erwecken wollte, besteht da ein klarer Bedarf, eine rechtsstaatlich akzeptable Balance zwischen der Lustration und dem Menschenrechtenschutz zu verschaffen.

#### Quellen:

1. Der Gesetzesentwurf für Lustration und die Säuberung staatlicher Behörden vom oligarchischen Einfluss vom 3.12.2020; <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/Legislativ/Id/5340/language/ro-RO/Default.aspx>
2. Der Änderungsgesetzesentwurf für die Nationale Integritätsbehörde; <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/Legislativ/Id/5353/language/ro-RO/Default.aspx>
3. Der Fall Polyakh u.a. gegen die Ukraine; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196607>
4. Resolution 1096 (1996) of the Council of Europe on Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507>
5. Interim Opinion on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine adopted by the Venice Commission; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)044-e)

#### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank, LL.M., Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa  
Stanislav Splanvic, LL.M., Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa

Hauptabteilung Europa/Nordamerika  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[hartmut.rank@kas.de](mailto:hartmut.rank@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)