

Die Gerichtsreform in Russland

An die Gerichtsreform in Russland Ende des 20. und Anfang des 21. Jahrhunderts kann man je nach historischem, politischem oder rechtsvergleichendem Standpunkt sehr unterschiedlich herangehen. Der vorliegende Beitrag soll sich auf die Tatsachen konzentrieren und die einzelnen Schritte der Reform vorstellen. Als Beginn der Reform gilt allgemein das Jahr 1991, als das Konzept vom Obersten Sowjet der Russischen Föderation, dem damaligen höchsten gesetzgebenden Organ gebilligt wurde. Eine Gerichtsreform ist immer ein langer Prozess, der grundlegende soziale und rechtliche Veränderungen voraussetzt. Daher ist es gerechtfertigt, von einer Art Triade zu sprechen, und zwar den Zielen, den realen Errungenschaften und den Fehlschritten.

I. Die in der Verfassung verbrieften Ziele der Reform

Im System der Gewaltenteilung, die in Russland verkündet wurde, musste der rechtsprechenden Gewalt ihre wahre Stellung als ein reales Gegengewicht zu den legislativen und exekutiven Organen der Staatsgewalt erst eingeräumt werden. Dies beinhaltet selbstverständlich die Unabhängigkeit der Richter und weite Überprüfungsrechte der Gerichte in allen Bereichen, so dass die Rechtsprechung die unmittelbare Wirkung der Rechte und Freiheiten gewährleistet. Diese Ziele – und dies ist zu betonen – sind in der geltenden russischen Verfassung von 1993 konsequent und ausführlich zum Ausdruck gebracht worden.

Die der Konzeption der Gerichtsreform zugrunde liegenden Ideen haben voll und ganz ihren Niederschlag in der Verfassung gefunden. Dieser Umstand bleibt in Russland auch heute – 15 Jahre nach Einleitung der Reform – die sicherste und womöglich die einzige und beste Gewähr für die notwendigen radikalen Veränderungen im Gerichtssystem. Höchst aktuell bleibt daher die allseits bekannte Forderung an die Machthaber: „Folgt Eurer Verfassung!“

Der Verfassungstext enthält das gesamte Programm der Veränderungen. Umfasst werden die Selbständigkeit der rechtsprechenden Gewalt, die den Richtern allein anvertraut ist (das Richtermonopol), das Prinzip der Unabhängigkeit der Richter, die nur der Verfassung und dem Gesetz (im Sinne von Recht) unterworfen und nicht absetzbar sind. Die Richter verfügen über die volle Immunität und Indemnität. Angeordnet ist ferner, dass niemand dem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, dass Ausnahmegerichte unzulässig sind, dass jedermann in jeder Angelegenheit Zugang zum Gericht, ein Recht auf rechtliches Gehör und damit auch auf gerichtlichen Schutz sowie das Recht hat, sich an ein internationales Gericht zu wenden, sofern der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist. Erstmals wurde der gerichtlichen Gewalt schließlich das Monopol zugesprochen, über eine Haft von mehr als 48 Stunden sowie über die Anordnung von Untersuchungshaft zu entscheiden. Zuvor wurden diese Maßnahmen vom Staatsanwalt angeordnet. Die Verpflichtung, den Richtern diese Befugnisse einzuräumen, hatte Russland beim Eintritt in den Europarat übernommen¹.

¹ Föderationsgesetz vom 30. März 1998 über die Ratifikation der EMRK, Sobranie zakonodatel'stva (Sammlung der Gesetzgebung, fortan: SZ) RF 1998 Nr. 14, Art. 1514.

Zugunsten des Angeklagten regelt die Verfassung die Beweislast und garantiert die Unschuldsvermutung und den Grundsatz *in dubio pro reo*. Zu den Justizgrundrechten, womit die Rechte in gerichtlichen Verfahren gemeint sind, gehören nach der russischen Verfassung auch das Aussageverweigerungsrecht, das Verbot der doppelten Bestrafung, das Rückwirkungsverbot im Hinblick auf härtere Gesetze, das Verwertungsverbot bei rechtswidrig erworbenen Beweisen, das Recht auf Rechtsmittel und das Recht, um Begnadigung oder Strafmilderung nachzusuchen. Im Einklang mit der EMRK wurden schließlich die Verfahrensgarantien der Öffentlichkeit der Sitzungen bei obligatorischer Anwesenheit des Angeklagten sowie das Prinzip des Parteienstreits und der Waffengleichheit der Parteien im Zivil- und Strafverfahren in der Verfassung verankert. In bestimmten Fällen sind nach der Verfassung Gerichtsverfahren unter Mitwirkung von Geschworenen durchzuführen.

II. Die gegenwärtige Gerichtsordnung

Die Verfassung unterscheidet die Verfassungsgerichtsbarkeit, die ordentliche Gerichtsbarkeit mit dem Obersten Gericht an der Spitze, die für Zivil- und Strafsachen zuständig ist, sowie die Wirtschaftsgerichtsbarkeit mit dem Obersten Arbitragegericht als höchster Instanz. Das Verfassungsgericht ähnelt hinsichtlich Rolle, Kompetenzen und Stellung stark dem deutschen Verfassungsgericht².

Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz zählt die russische Verfassung nicht alle föderalen Gerichte auf, sondern begnügt sich mit den obersten Gerichten, obwohl die Gerichte in Russland föderale Gerichte sind. Eine Ausnahme bilden nur die Friedensrichter auf der niedrigsten Ebene des Gerichtssystems und die Verfassungs- (Satzungs-) Gerichte der Subjekte der RF. Dementsprechend erfolgt auch die Finanzierung der föderalen Gerichte aus dem Staatshaushalt der RF. Hierdurch wurde erstmals die Unabhängigkeit der Richter materiell abgesichert. Ihr Gehalt erhalten auch die Friedensrichter aus dem föderalen Staatshaushalt, während alle übrigen Kosten von den Subjekten der RF zu tragen sind. Die regionalen Verfassungsgerichte sind dagegen in vollem Umfang von den Subjekten der RF zu finanzieren. Ihre Richter haben auch nicht den Rechtsstatus der föderalen Richter; nach den Gesetzen der Subjekte der RF ist die Rechtsstellung aber ähnlich.

Nach den Bestimmungen der Verfassung muss die Finanzierung der Gerichte ausreichend sein und die vollständige und unabhängige Ausübung der Rechtsprechung gewährleisten. Nach den gegenüber dem Europarat übernommenen Verpflichtungen waren die Ausgaben für das Gerichtssystem ab 1998 weiter zu erhöhen³; laut Föderationsgesetz⁴ und Urteil des Verfassungsgerichts⁵ dürfen die Haushaltszuweisungen für das Gerichtssystem nicht reduziert werden.

² Verfassungsgerichtsgesetz vom 21. Juli 1994 über das Verfassungsgericht der RF, SZ RF 1994 Nr. 13, Art. 1447.

³ Föderationsgesetz vom 30. März 1998, a. a. O.

⁴ Art. 33 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes vom 31. Dezember 1996 über das Gerichtssystem des RF, SZ RF 1997 Nr. 1, Art. 1.

⁵ Urteil des Verfassungsgerichts vom 17. Juli 1998, SZ RF 1998, Nr. 30, Art. 3801.

III. Die Unabhängigkeit der Richter

Die Abhängigkeit der Richter von den regionalen Machtorganen wird nicht nur durch die Finanzierung aus dem Föderationshaushalt, sondern auch durch das neue Verfahren der Richterernennung gemindert. Nach der neuen Regelung der Verfassung liegt die Ernennung der Richter nicht mehr in der Zuständigkeit der örtlichen Machtorgane, sie werden auch nicht mehr – wie in Sowjetzeiten – gewählt, die Berufung wird vielmehr vom Präsidenten der RF oder – im Fall der Richter der Obersten Gerichte aller Gerichtsbarkeiten – vom Föderationsrat, dem Oberhaus des Parlaments, vorgenommen. Entlassen werden können die Richter aber weder vom Präsidenten noch vom Föderationsrat; sie sind nicht absetzbar.

Konkretisiert werden die Verfassungsbestimmungen durch das Verfassungsgesetz über das Gerichtssystem von 1996⁶ und das föderale Gesetz über den Richterstatus von 1992⁷. Gründe für die Entlassung eines Richters sind danach das Erreichen der Altersgrenze, der Verlust der Staatsangehörigkeit, eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung, eine mit den Amtspflichten unvereinbare Tätigkeit (Inkompatibilität), die Vornahme einer die Ehre und Würde eines Richters verletzenden Handlung des Richters. Es ist die Aufgabe der 1992 eingeführten Richterkollegien – neben der Prüfung von Qualifikation und Daten der Richterkandidaten – über den Entzug der Vollmachten eines Richters zu entscheiden und die Erlaubnis zu erteilen, einen Richter strafrechtlich oder disziplinarrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Entscheidung eines Kollegiums über die Entlassung eines Richters kann vor Gericht angefochten werden. Die Richterkollegien werden von den Richtern gewählt und existieren in allen Föderationssubjekten. Seit 2001 stellen Rechtswissenschaftler, die von den regionalen Legislativen der Föderationssubjekte gewählt werden, ein Drittel der Mitglieder. Ein Vertreter wird vom Präsidenten der RF entsandt.

IV. Die Steine auf dem Wege der Reform und die „Gegenreform“

Es wurden folglich neue gerichtliche Institutionen etabliert und zudem das allgemeine Prinzip festgelegt, dass in der Russischen Föderation keine Gesetze, die die Selbstständigkeit der Gerichte und die Unabhängigkeit der Richter beseitigen oder beschränken, verabschiedet werden dürfen. Dies sind die bisherigen Errungenschaften der Gerichtsreform. Sicherlich ist dieser Prozess sehr kompliziert und kann, worauf auch der kanadische Wissenschaftler *Solomon* hingewiesen hat, in allen postkommunistischen Staaten nur zickzackförmig verlaufen⁸. In historischer Betrachtung der russischen Gerichtsreform des 19. Jahrhunderts ist dieser Ansicht wohl beizupflichten. Damals hat Russland zunächst riesige Schritte nach vorn gemacht; dann wurde aber leider der Weg einer Gegenreform eingeschlagen. Optimistischer scheint die Aussage von *Solomon*, dass ohne wirklichen Fortschritt in der Reform kaum über eine Gegenreform gesprochen werden kann. Diese „Gegenreform“, d.h. die Fehlentscheidungen und die Fehlschritte sowie die Bedingungen und Umstände, die hierzu geführt haben, sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

⁶ A. a. O.

⁷ Das Gesetz der RF vom 26. Juni 1992 über den Richterstatus in der RF, Vedomosti sjezda narodnych deputatov i Verchovnogo Soveta RF 1992 Nr. 30, Art. 1792, SZ RF 2001 Nr. 51, Art. 4834.

⁸ P. *Solomon*, Die Bedrohung der gerichtlichen Gegenreform in Russland, *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* 2005, Nr. 3 (52), S. 50.

Als Fakt ist zunächst festzustellen, dass die Bürger des Landes nach wie vor der Rechtsprechung wenig Vertrauen entgegenbringen. Dies ist sicherlich zu bedauern; aber es ist eine objektive Erscheinung. Nach Auffassung der Gesellschaft ist die Rechtsprechung nicht objektiv genug, zu langsam und auch bisher keineswegs unabhängig. Die Gründe sind vielfältig: In vielen Fällen wurden die Anforderungen der Verfassung nicht richtig in der Gesetzgebung ausgestaltet. Auch waren die neuen Institutionen und Mechanismen nicht stets gut durchdacht und konsequent aufgebaut. Des Weiteren bedeuten eine Verzögerung oder gar ein Stillstand in der Entwicklung quasi eine Gegenentwicklung, einen Rückfall, da sofort die alten Anschauungen und Rechtsanwendungspraktiken wieder lebendig werden und das Neue teilweise verdrängen. Dies ist die Folge davon, dass allgemein anerkannte Prinzipien nicht verinnerlicht wurden.

Das eigentliche Ziel der Reform, die Unabhängigkeit der Richter zu gewährleisten, wird auf unterschiedliche Weise in den Hintergrund gedrängt und zugleich die Verantwortlichkeit der Richter nicht im Sinne eigenverantwortlicher, sondern im Sinne kontrollierbarer Tätigkeit entgegen den Ideen von Immunität und Indemnität in den Vordergrund gerückt. Selbst ein Diskurs in der Öffentlichkeit ist für das Bewusstsein der Richter, der Hoheitsträger und sogar der Bürger sehr gefährlich. Dabei demonstriert die gesetzgebende Gewalt der richterlichen Gewalt stets, wer der Herr im Hause ist. Beispielsweise wurde von Beginn an bestimmt, dass Richter auf Lebenszeit ernannt werden. Im Jahr 2001 wurde dann auch die Altersgrenze mit 65 Jahren festgesetzt⁹. Dies war der Wille des Gesetzgebers, was natürlich zu akzeptieren ist. Leider wurde diese Regelung aber nicht nur auf neu berufene Richter, sondern auf alle, d.h. auch auf die zuvor auf Lebenszeit ohne Altersgrenze berufenen Richter angewandt. Aber hiermit nicht genug. Im Jahr 2005 wurde die Altersgrenze auf 70 heraufgesetzt¹⁰. Wieder trifft diese Regel alle, und zwar auch diejenigen, die in den fünf Jahren zuvor berufen wurden. Die Willkür des Gesetzgebers tritt auch darin zutage, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regel zufällig war und mehrfach während des Gesetzgebungsverfahrens geändert wurde.

Mehrfach wurden auch Amtszeit und Altersgrenze der Verfassungsrichter geändert: Diejenigen, die ursprünglich mit 65 ausschieden, durften nach 2004 bis zur Vollendung des 70. Lebensjahrs im Amt bleiben. Die zunächst auf 12 Jahre begrenzte Amtsperiode wurde auf 15 Jahre verlängert und dann die Befristung ganz abgeschafft und eine Altersgrenze von 70 Jahren für alle Verfassungsrichter festgelegt¹¹. Es gibt folglich Verfassungsrichter, deren Status sich dreimal verändert hat. Fraglich ist, ob das Ende derartiger Veränderungen abzusehen ist. Es stellt sich aber auch die Frage, ob derartige Regelungen nicht gegen das Verbot der wiederholten Ernennung bzw. gegen das Prinzip der Unabsetzbarkeit verstoßen.

Einen noch gravierenderen Verstoß gegen diese Prinzipien beinhaltet die Einführung der Befristung auf drei Jahre im Fall der erstmaligen Ernennung eines Richters der ordentlichen und der Wirtschaftsgerichte. Hierbei geht es wohl bemerkt im Unterschied zum deutschen Richtergesetz um Richter, die ab Dienstantritt als vorsitzende Richter tätig sein dürfen. Der Verstoß gegen das Prinzip der Unabsetzbarkeit ist in Russland besonders schwerwiegend, da die Zahl der neu ernannten Richter sehr hoch ist. Denn laut Programm des Staates ist die Richterschaft bis Ende 2006 zu verdoppeln. Hinzu kommen

⁹ Föderationsgesetz vom 15. Dezember 2001 über die Änderungen und Ergänzungen des Föderationsgesetzes über den Status der Richter in der RF, SZ RF 2001 Nr. 51, Art. 4834.

¹⁰ Föderationsgesetz vom 5. April 2005, SZ RF 2005, Nr. 15, Art. 1278.

¹¹ Verfassungsgerichtsgesetze vom 15.12.2001 und 5.04.2005 über die Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes vom 21.7.1994, SZ RF 2001 Nr. 51, Art. 4824; 2005 Nr. 15, Art. 1237.

die zu besetzenden freien Stellen, 30 Prozent der Planstellen. Die Folge ist, dass in nächster Zukunft, 50 Prozent der Richter befristet auf drei Jahre tätig sind. Und „last, but not least“: Es ist möglich, dass Richter nach Ablauf der drei Jahre ohne Begründung und quasi stillschweigend nicht berufen werden¹².

Eine ernsthafte Bedrohung für die Unabhängigkeit der Richter stellt auch das Verfahren der Ernennung und Entlassung der Richter dar. Denn beide Akte sind in hohem Maße vom Wohlwollen des Präsidenten des übergeordneten Gerichts abhängig. Die Empfehlung des Richterkollegiums, einen Richter zu ernennen, bedarf der Bestätigung des Präsidenten des regionalen und des Präsidenten des Obersten Gerichts bzw. nur des Präsidenten des Obersten Gerichts. Diese Verfahrensweise ist bürokratisch, überflüssig und fördert Willkürentscheidungen. Dieselben Personen entscheiden aber auch über die Entlassung eines Richters. In ihrem Vorschlagsrecht gegenüber dem Richterkollegium sind die Gerichtspräsidenten recht frei. Der Entlassungsgrund „Begehung einer Handlung, die die Ehre und Würde des Richters verletzt“, ermöglicht eine willkürliche Auslegung. Eine Unterstützung des Richters durch das Richterkollegium ist eher unwahrscheinlich. Die über die Entlassung entscheidenden Mitglieder des Kollegiums sind selbst nur Richter, deren Karriere letztlich ebenfalls vom Gerichtspräsidenten abhängt.

Die Befugnisse des Gerichtspräsidenten erlauben es diesem ebenfalls auf die gerichtliche Verhandlung Einfluss zu nehmen. Denn der Gerichtspräsident verteilt, da es keinen Geschäftsverteilungsplan gibt, die Verfahren unter die Richter. Geregelt ist bestenfalls im Vorhinein, wer für Zivil- und wer für Strafsachen zuständig ist. Durch diese Verfahrensweise wird das Verfassungsgebot des gesetzlichen Richters verletzt. Des Weiteren wird die Aufhebung und Änderung von Gerichtsurteilen als Vorwand genommen, die Arbeit des Richters negativ zu bewerten und ggf. disziplinarisch zur Verantwortung zu ziehen. Aus diesem Grunde gehen Richter „auf Nummer sicher“ und holen vor der Urteilsverkündung den Rat des Gerichtspräsidenten und der Richter höherer Gerichte ein. Damit kommt der Faktor „Angst“ zur Sprache. Die Richter fürchten sich davor, Fehler zu machen, vom „rechten“ Kurs abzuweichen, ihr Amt zu verlieren oder gar ihre Existenz aufs Spiel zu setzen. In Anbetracht der guten Entlohnung sind diese Ängste noch gewachsen.

Damit stellt sich die Frage nach der Person dieser Gerichtspräsidenten. Sie werden vom Präsidenten der RF für sechs Jahre berufen und können anschließend am selben oder einem anderen Gericht für eine weitere Amtszeit ernannt werden. Dieser Mechanismus ist geeignet, die Amtsinhaber zum Retranslator des Willens der Exekutive zu machen. Letzteres ist vielleicht der Grund, dass die seit Jahren erhobene Forderung, die Gerichtspräsidenten – wie beim Verfassungsgericht – durch die Richter des Gerichts zu wählen, bisher nicht erfüllt wurde.

Im Jahr 2001 wurde auch die richterliche Immunität dadurch eingeschränkt, dass nun zunächst drei Richter des übergeordneten Gerichts über die Zulassung der Einleitung eines Strafverfahrens entscheiden. Die drei Richter werden vom Gerichtspräsidenten bestimmt, obwohl ein derartiges Verfahren gesetzlich nicht geregelt ist. Dem Richterkollegium auf den niederen Stufen bleibt damit nichts anderes als die Zustimmung¹³.

¹² Beschluss des Verfassungsgerichts vom 1.12.1999, Konstitucionnyj Sud RF, Postanovlenija. Opredelenija. 1999. Moskva, 2000, S. 373-374.

¹³ P. Solomon, Putins Gerichtsreform: nicht nur Unabhängigkeit, sondern auch Verantwortlichkeit der Richter, Konstitucionnoe pravo: vostočnoevropejskoe obozrenie 2002 Nr. 2 (39), S. 36-37.

Auch das richterliche Monopol beim Haftbefehl hat sich nicht zu einem effektiven Instrument zum Schutz der persönlichen Freiheit entwickelt. Zuständig ist der Richter des erkennenden Gerichts, der regelmäßig dem Antrag des Staatsanwalts folgt, ohne die Haftgründe zu prüfen. Das Gericht fühlt sich von vornherein an den Haftbefehl gebunden, was die Unvoreingenommenheit nicht gerade stärkt. Das traditionell gegenüber der Anklage der Staatsanwaltschaft große Vertrauen der Richter wird dadurch noch größer.

Das Prinzip des kontradiktorischen Verfahrens und das Verbot, unzulässig erlangte Beweise zu verwerten, werden dadurch verletzt, dass Beweismittel der Verteidigung zurückgewiesen werden, weil sie nicht im Ergebnis von Untersuchungshandlungen erlangt wurden.

In der Hauptverhandlung ist bis heute eine stenografische Aufzeichnung im Protokoll nicht gewährleistet, womit eine Überprüfung verhindert wird. Das in der Verfassung gewährte Recht auf eine solche Überprüfung ist in den Prozessordnungen nicht korrekt umgesetzt: In den meisten Verfahren gibt es keine Berufungsinstanz. Die zweite Instanz, das Kassationsgericht, hat zwar das Recht bekommen, wie die erste Instanz Beweis zu erheben. Die Gerichte machen hiervon aber keinen Gebrauch, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Echte Berufungsverfahren existieren lediglich innerhalb der Wirtschaftgerichtsbarkeit.

Die Wirtschaftgerichtsbarkeit ist – wie die andere neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland – ernsthaft bedroht. Die ursprünglich geplante Vielfalt von Gerichtsentscheidungen ist heute nicht mehr gewünscht. Propagiert wird die Einheitlichkeit des Gerichtssystems, das nicht nur die vorhandenen, sondern auch die bisher nur geplante, aber nicht etablierte Verwaltungs- und Jugendgerichtsbarkeit unter dem Dach des Obersten Gerichts vereinen soll. In diesem Sinne ist wohl auch der vorgeschlagene Umzug des Verfassungsgerichts nach Sankt Petersburg lediglich symbolischer Natur: „Aus den Augen – aus dem Sinn“, wie ein altes Sprichwort besagt¹⁴.

V. Ausblick

All die negativen Erscheinungen, deren Beginn wohl mit dem Jahr 2000 zu datieren ist, können wohl als „Gegenreform“ qualifiziert werden. Wird dieser Trend nicht auf Grund breiter öffentlicher Diskussion gebremst, ist zu befürchten, dass das alte aus der Zeit vor den Reformen stammende Stereotyp von Beziehungen zwischen politischer Macht, Gerichten und Gesellschaft wieder vorherrschen wird: Die Richter werden von den Macht-habenden manipuliert; diejenigen, die sich nicht manipulieren lassen, bleiben auf der Strecke und werden einfach eliminiert, womit die Rechtsprechung niemals ihrem echten Anliegen entsprechen wird.

Derzeit ist eine positive Wende nicht erkennbar. Die letzten Vorschläge aus dem Jahr 2006 legen das Gegenteil nahe: So soll die zwölfjährige Amtsperiode der Präsidenten der Wirtschaftsgerichte verlängert werden können, wenn kein geeigneter Nachfolger gefunden werden kann. Während noch die richterlichen Qualifikationskollegien und die erwähnten kollegial wirkenden Gremien aus drei Richtern der übergeordneten Gerichte über die Einleitung eines Strafverfahrens gegen einen Richter entscheiden, soll zwecks Erleichterung der Verfahrenseinleitung die Zustimmung künftig vom Gerichtspräsidenten

¹⁴ Siehe dazu T. Moršakova, Gegenreform: Die Bedrohung und die Realität (Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie 2005 Nr. 3 (52), S. 62-63, 65-67.

ten erteilt werden. Auch soll es möglich werden, einen Richter gegen seinen Willen wie auch im Fall der Umgestaltung des Gerichts, worunter nach derzeitigem Verständnis auch die Änderung der Bezeichnung des Gerichts fällt, zu entlassen.

Das Verfassungs- und das Völkerrecht bieten für eine solche Entwicklung keine legitime Grundlage. Das Gerichtssystem ist aber weder fähig noch gewillt, selbst gegen solche Tendenzen vorzugehen. Die Gerichtsreform benötigt die Unterstützung und den Schutz der gesamten Gesellschaft. Im Moment sieht es aber leider so aus, dass allein der Präsident die Macht hat, auf eine jede Entscheidung einzuwirken.