

Oleg Damaskin, Albina Fakhretdinova

Das russische System der Staatsanwaltschaft: Überblick und Entwicklungstendenzen

I. Einleitung

Am 2. und 3. Juli 2008 hat in Sankt Petersburg eine Konferenz mit Staatsanwälten aus mehr als 40 europäischen Staaten stattgefunden, auf der die Rolle der Staatsanwaltschaften beim Schutz der Menschenrechte und der öffentlichen Interessen außerhalb des Strafrechts diskutiert wurden. Unter Ziff. 6 und 7 des Abschlussdokuments der Konferenz wurde darauf hingewiesen, dass sich die europäischen Staaten in zwei Kategorie unterteilen lassen: Es gibt Staaten, in denen die Staatsanwaltschaft über den strafrechtlichen Bereich hinaus keine weiteren Befugnisse hat sowie Staaten, in denen genau das Gegenteil der Fall ist. Gemeinsame Aufgaben der Staatsanwaltschaft aller in der Konferenz vertretenen Staaten sind aber, wie betont wurde, der Menschenrechtsschutz sowie die Sicherung der Rechtsordnung und der Schutz der öffentlichen Interessen¹.

Die Staatsanwaltschaft in Russland ist ein multifunktionales Organ; Russland gehört folglich zur zweiten Kategorie von Staaten. Die Staatsanwaltschaft wird als Instrument der Kontrolle des Staates zur Gewährleistung der Bürgerrechte betrachtet und es gibt praktisch keinen Bereich, in dem sie nicht tätig ist. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber allerdings eine Reihe von Gesetzesänderungen vorgenommen, die alle auf eine Einschränkung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft abzielen. Dieser Entwicklung stehen jedoch die traditionellen Vorstellungen der totalen Regulierung aller Bereiche durch die staatlichen Mechanismen entgegen.

II. Rechtliche Stellung der russischen Staatsanwaltschaft im Rahmen der Gewaltenteilung

Die Besonderheit der Staatsanwaltschaft in Russland besteht darin, dass der Gesetzgeber diese als ein staatliches Organ betrachtet, das weder der Exekutive noch der Judikative oder der Legislative zugeordnet ist, sondern organisatorisch und funktionell von allen drei Gewalten unabhängig sein soll. Nach dem Untergang der Sowjetunion war dieses Thema lange im Focus der Wissenschaftler und Politiker, da hiervon die weitere Entwicklung des Systems der Staatsanwaltschaft abhängig war. Um diese Problematik besser verstehen zu können, ist ein Blick in die Geschichte sowie auf die Vorgaben der Verfassung und auf die in der Rechtswissenschaft vertretenen Ansichten hilfreich.

1. Geschichtlicher Überblick

Die Ausgestaltung der russischen Staatsanwaltschaft hat eine fast 250-jährige Geschichte. Ihre Wurzeln reichen bis in die Zeit Peters des Großen zurück. Dieser hat am 12.

¹ Vgl. www.coe.int/ccpe.

Januar 1772 das Amt des Generalstaatsanwalts beim Senat etabliert und den Generalstaatsanwalt mit der Aufgabe betraut, der Rechtsunordnung und der Korruption entgegenzuwirken. Der Senat übte damals sowohl Regierungs- als auch Rechtssprechungs- und Aufsichtsfunktionen aus, obwohl in Wirklichkeit die unbegrenzte Macht in den Händen des Zaren lag. Während der Herrschaft von Katharina II. oblag dem Generalstaatsanwalt zeitweise nicht nur die Aufsicht über den Gesetzesvollzug; er nahm darüber hinaus auch Funktionen des Finanz- und des Innenministers wahr. Im 19. Jahrhundert (1802 bis 1917) waren dann die Ämter des Justizministers und des Generalstaatsanwalts in einer Person vereint².

Nach der Oktoberrevolution von 1917 hat die sowjetische Regierung die Eigenständigkeit der gerichtlichen Ermittlung, der staatsanwaltschaftlichen Aufsicht, der Anwaltschaft, der Geschworenen etc. beseitigt und diese Funktionen den Gerichten zugewiesen. Ermittlungen wurden fortan zunächst von einem Ermittlungskomitee durchgeführt. Fünf Jahre später (28. Mai 1922) wurde die Staatsanwaltschaft allerdings als Einheit des *Nar-komjust* (Volkskommissariat für das Justizwesen, ein Äquivalent des Justizministeriums) wieder eingeführt. Durch weitere Novellen wurde die Staatsanwaltschaft stufenweise (1933, 1946, 1955) wieder in eine eigenständige Institution umgewandelt, deren Status erst viel später in speziellen Gesetzen, etwa vom 30. November 1979 und vom 17. Januar 1992, geregelt wurde.

Die Geschichte zeigt, dass es zwei Phasen zu unterscheiden gilt: Im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Staatsanwaltschaft Teil der Exekutive; seit nunmehr achtzig Jahren hat sie dagegen eine „besondere“ Stellung im gewaltenteilenden System Russlands.

2. Vorgaben der Verfassung

Die Bestimmungen der Verfassung bringen im Hinblick auf die Stellung der Staatsanwaltschaft wenig Klarheit. Geregelt ist sie in Art. 129 Verfassung, der sich im Kapitel 7 „Rechtssprechende Gewalt“ befindet. Diese Positionierung führt zu der Frage, ob der Verfassungsgeber von einer Einheit von Gericht und Staatsanwaltschaft ausgegangen ist. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird insofern auf die unterschiedlichen Auffassungen über die Stellung der Staatsanwaltschaft im Verfassungsgebungsprozess hingewiesen und die Regelung der Staatsanwaltschaft im Kapitel „Rechtssprechende Gewalt“ als ein Kompromiss betrachtet³. Der Föderationsrat hat sich 1998 um eine Änderung des 7. Kapitels der Verfassung bemüht; insbesondere sollte die Überschrift des Kapitels „Rechtssprechende Gewalt“ durch „Staatsanwaltschaft“ ersetzt werden. Diese Initiative hatte indes keinen Erfolg.

² Vgl. *Zvjaginzev, A., Orlov J.*, Russische Staatsanwälte, 1722-1917 (russ.), Moskau 2002.

³ Siehe Im Fokus: Die Probleme der postkommunistischen Staatsanwaltschaft, Magazin des Verfassungsrechts. Die osteuropäische Übersicht (russ.) 1999, Heft 3.

3. Ansichten der Juristen

Hinsichtlich der Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft wurden in der Rechtslehre extreme Auffassungen vertreten, die teilweise kaum nachvollziehbar sind. So wurde die Staatsanwaltschaft beispielsweise als Teil der Legislative qualifiziert und dies damit begründet, dass die Legislative die Gesetze verabschiede, deren Vollzug die Staatsanwaltschaft beaufsichtige. Zu diesem Zweck erhalte sie die Befugnisse der Legislative; von dieser werde sie organisiert und dieser sei sie untergeordnet⁴. Ein anderer Vorschlag war, die Staatsanwaltschaft als eine „vierte“ Gewalt, eine „Kontrollgewalt“ anzusehen, bei der die Staatsanwaltschaft die Hauptrolle spielt⁵.

Heute wird die Staatsanwaltschaft von einigen Rechtswissenschaftlern als Teil der Exekutive betrachtet und zur Begründung auf ihre geschichtliche Entwicklung und ihre Funktionen hingewiesen⁶. Die Gegenansicht vertreten vor allem Praktiker; sie sehen die Staatsanwaltschaft als ein unabhängiges und eigenständiges Organ an. Laut *S. Kehlerov*, Vizegeneralstaatsanwalt der Russischen Föderation (RF), hat die Stellung der Staatsanwaltschaft innerhalb der Staatsgewalten keine praktische Bedeutung. Sie stelle – ebenso wie die Zentralbank, der Rechnungshof und die Zentrale Wahlkommission – keine der klassischen Gewalten dar, sondern übe die Aufsicht über den Gesetzesvollzug aus⁷.

Aus dem Gesagten scheint zu folgen, dass zwischen Wissenschaftlern und Praktikern keine Einigkeit hinsichtlich der Stellung der Staatsanwaltschaft innerhalb des Systems der Gewalten besteht. Schwer dogmatisch zu begründen, aber zutreffend erscheint die Annahme des Richters des Verfassungsgerichts der RF *B. Ebzeev*, der den Status der Staatsanwaltschaft mit dem Status des russischen Staatpräsidenten vergleicht und eine Teilhabe der Staatsanwaltschaft an allen drei Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – mit jeweils eigenen Aufgaben bejaht⁸.

III. Organisation der russischen Staatsanwaltschaft

In Art. 129 Verfassung und Art. 1 des föderalen Gesetzes „Über die Staatsanwaltschaft der RF“ ist festgelegt, dass die Staatsanwaltschaft der RF ein einheitliches zentralisiertes System darstellt⁹. Daraus folgt zunächst, dass die Staatsanwaltschaft ein föderales Organ ist. Die Staatsanwälte unterstehen dem Generalstaatsanwalt der RF und müssen seinen Anordnungen und Vorgaben folgen. Es handelt sich um ein hierarchisches System, in

⁴ Vgl. *Vinogradov, O.*, Die Staatsanwaltschaft im System der Staatsorgane (russ.), *Zakonnost* (Gesetzlichkeit) 1997, Heft 4, S. 2-4; Das Entstehen des Rechtsstaats in der Russischen Föderation und die Funktionen der Staatsanwaltschaft. Der Runde Tisch (russ.), *Gosudarstvo i Pravo* (Staat und Recht) 1994, Heft 5, S.3 ff.

⁵ Vgl. *Belkin, A.*, Fragen der Verfassungsmäßigkeit in der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft. Verfassungsmäßige Gesetzmäßigkeit und Aufsicht der Staatsanwaltschaft. Sammlung wissenschaftlicher Aufsätze (russ.), Moskau 1997 S. 34 ff.

⁶ Vgl. *Osipjan S.*, Die Russische Föderation und der verfassungsrechtliche Status der Staatsanwaltschaft: Konzeptionsprobleme (russ.), Moskau 2005, S.132 ff.

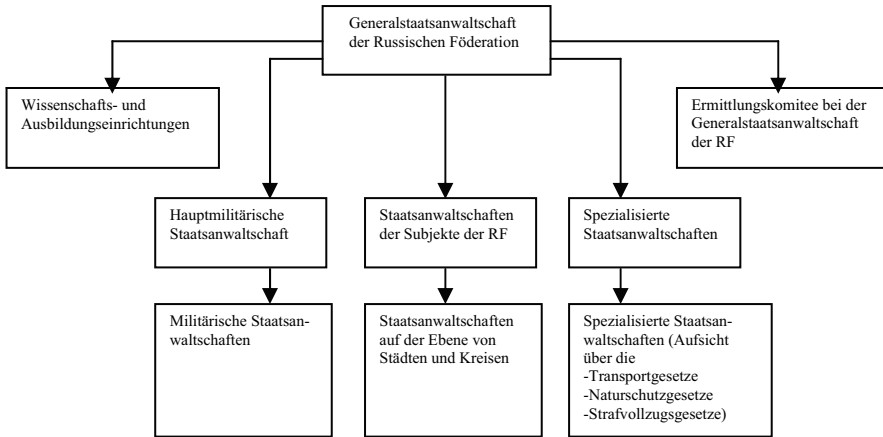
⁷ Parlamentsdrucksache zum Thema „Rolle und Stellung der Staatsanwaltschaft im System der staatlichen Institutionen der Russischen Föderation“ vom 29.5.2008 (russ.), S. 5-6 (www.council.gov.ru).

⁸ Ebenda.

⁹ vom 17.1.1992 in der Fassung vom 24.7.2007, SZ RF 1992, 8, 366; 1995 Nr. 47 Art. 4472; 2007, Nr. 31, Art. 4011.

dem die Staatsanwälte auf den unteren Verwaltungsebenen von den Staatsanwälten der höheren Verwaltungsebenen ernannt werden.

Die Struktur der Staatsanwaltschaft kann mit folgendem Schema verdeutlicht werden:



An der Ernennung des Generalstaatsanwalts der RF wirken zwei Organe mit: Eine Kammer des russischen Parlaments und der Präsident der RF. Der Generalstaatsanwalt wird vom Föderationsrat auf Vorschlag des Staatspräsidenten in sein Amt berufen und aus dem Amt entlassen. Die Vizegeneralstaatsanwälte der RF werden jeweils vom Föderationsrat auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts ernannt.

Ein neues Element im System der Staatsanwaltschaft ist das Ermittlungskomitee bei der Generalstaatsanwaltschaft der RF. Es wurde vor etwa einem Jahr aufgrund des Erlasses des russischen Präsidenten vom 1. August 2007 Nr. 1004 errichtet¹⁰. Das Ermittlungskomitee durchzieht die gesamte vertikale Hierarchie der Staatsanwaltschaft. Diese Neuerung gab den Anstoß zu einer Debatte über die Organisation des Komitees und wirft Fragen hinsichtlich der Zusammenarbeit des Ermittlungskomitees mit den Staatsanwaltschaften auf.

Organisatorisch gesehen ist das Ermittlungskomitee ein Teil der Staatsanwaltschaft. Dies ergibt sich explizit aus Art. 1 des Erlasses. Die gleiche Schlussfolgerung lässt sich aus der Bezeichnung dieser Institution ziehen. Zudem ist der Vorsitzende des Ermittlungskomitees bei der Generalstaatsanwaltschaft der RF gleichzeitig der erste Vizegeneralstaatsanwalt der RF. Danach ist eigentlich anzunehmen, dass die neue Institution dem Generalstaatsanwalt untergeordnet ist und grundsätzlich die gleichen Organisationsprinzipien wie in der Staatsanwaltschaft gelten. Dieser Annahme widerspricht aber das Verfahren der Ernennung des Vorsitzenden des Ermittlungskomitees. Er wird nicht – wie die übrigen Vizegeneralstaatsanwälte – auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts, sondern direkt vom Föderationsrat auf Vorschlag des Staatspräsidenten eingesetzt und damit

¹⁰ www.document.kremlin.ru.

genauso wie der Generalstaatsanwalt selbst berufen. Dies hat zur Folge, dass der Apparat des Ermittlungskomitees organisatorisch unabhängig von der Staatsanwaltschaft ist und sich direkt an den Staatpräsidenten anschließt, was mit der Idee der Einheitlichkeit des Systems der Staatsanwaltschaft wohl kaum in Einklang zu bringen ist.

IV. Funktionen der russischen Staatsanwaltschaft

Um eine Vorstellung über die Rechtsnatur der Staatsanwaltschaft zu bekommen, ist eine Analyse ihrer Funktion vorzunehmen. Danach können zwei Arten von Funktionen unterschieden werden: Die Kontrollfunktion und die Mitwirkung am Gerichtsverfahren. Nebenfunktionen sind die Koordination der Strafverfolgungsorgane und die aktive Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren.

1. Kontrollfunktion

a. Aufsicht über den Gesetzesvollzug und die Einhaltung der Bürgerrechte

In diesem Bereich obliegt der Staatsanwaltschaft zunächst die Aufsicht über den Gesetzesvollzug und die Einhaltung der Bürgerrechte durch die unterschiedlichen Institutionen – wie die föderalen Ministerien und sonstigen föderalen Exekutivorgane, die Gesetzgebungskörperschaften und Exekutivorgane der Subjekte der RF, die Kommunen sowie die Geschäftsführer kommerzieller und nichtkommerzieller Organisationen. Die Aufsicht erstreckt sich ohne Ausnahme auf alle Rechtsgebiete. Den Staatsanwälten stehen laut Staatsanwaltschaftsgesetz folgende Rechtsinstrumente zur Verfügung:

- die Anordnung (*predstavlenie*) der Beseitigung eines Verstoßes und der diesbezüglichen Ursachen (Art. 24),
- der Hinweis (*predosterezenie*) auf die Unzulässigkeit des Gesetzesverstoßes (Art. 25.1),
- die Verfügung (*postanovlenie*) über die Einleitung eines Ordnungswidrigkeiten-Verfahrens (Art. 25).

Seit Errichtung des Ermittlungskomitees obliegt die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens dagegen nicht mehr der Staatsanwaltschaft, sondern dem zuständigen Ermittlungskomitee.

b. Normenkontrolle

Des Weiteren fällt die Kontrolle der Rechtsakte, die von den oben genannten Organen – den föderalen Ministerien und anderen föderalen Exekutivorganen, den Vertretungskörperschaften und Exekutivorganen der Föderationssubjekte, den Kommunen – erlassen wurden, in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft. Wird festgestellt, dass ein Rechtsakt sich nicht im Einklang mit föderalen oder regionalen Rechtsvorschriften befindet, legt der Staatsanwalt Protest (Art. 23) ein und fordert zur Behebung des Mangels auf. Bleibt das erlassende Organ untätig, wendet sich der Staatsanwalt an das zuständige

Fachgericht. In einzelnen Materien ist die Staatsanwaltschaft darüber hinaus antragsbefugt beim Verfassungsgericht der RF und bei den regionalen Verfassungsgerichten¹¹.

c. *Aufsicht im Bereich der Justiz*

Aufgabe der Staatsanwaltschaft ist es ferner, die Ermittlungsorgane, die Gerichtsvollzieher und die Justizvollzugsanstalten zu überwachen, wobei ihr die oben genannten Reaktionsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Insofern ist aber anzumerken, dass die Ministerien und sonstigen Zentralbehörden laut Erlass des Präsidenten „Über das System und die Struktur der föderalen Exekutive“¹² ebenfalls Kontrollfunktionen wahrnehmen. Dasselbe gilt hinsichtlich der Exekutivorgane auf regionaler Ebene.

Damit könnte eine doppelte Kontrolle anzunehmen sein, was wohl auch teilweise zu bejahen ist, wie das Beispiel des russischen Bergbau- und Stahlkonzerns MECHHEL zeigt. In Reaktion auf die Preispolitik des Unternehmens wurden von der Regierung beide Kontrollorgane – Kartellbehörde und Generalstaatsanwaltschaft – mit der Überprüfung beauftragt.

Gegen die Annahme einer doppelten Kontrolle spricht aber die territoriale Struktur Russlands. Eine Region – wie beispielsweise die Republik Baschkortostan – hat etwa 70 Bezirke (Städte, Landbezirke, Stadtbezirke in großen Städten). In allen Verwaltungseinheiten sind sowohl die Kommunalverwaltung als auch die Einheiten der regionalen Exekutive sowie teilweise auch der föderalen Exekutive, beispielsweise die Gerichtsvollzieher, tätig. Die Ministerien sind aber nicht in der Lage, allein eine ständige Kontrolle ihrer Untergliederungen sicherzustellen. Dagegen ist die Staatsanwaltschaft in jedem Verwaltungsbezirk vertreten und konzentriert ihre Aufmerksamkeit auf das gesamte Geschehen in diesem Bezirk. Das System der Staatsanwaltschaft, dessen Glieder von der föderalen Ebene bis in die Regionen hinein reichen, verfügt über alle Informationen im Hinblick auf den Zustand der Rechtsordnung auf dem gesamten Territorium Russlands. Dieses System ist ein Instrument der Kontrollpolitik des Staates; mit seiner Hilfe werden Korrekturen am System der Rechtsumsetzung vorgenommen.

Bemerkenswert ist, dass die Staatsanwaltschaft in alle aktuellen Staatsaufgaben involviert ist. Priorität genießt zum Beispiel u.a. die Aufsicht über die Verwirklichung der russischen Nationalprojekte, die vom Staatpräsidenten initiiert wurden. So hat sie gemeinsam mit anderen Behörden eine Arbeitsgruppe gebildet, um die Sicherheit während der Vorbereitung und Durchführung der Olympischen Spiele im Jahr 2014 zu gewährleisten sowie Korruptionsversuchen und einer unzumutbaren Verwendung von Subventionen aus dem föderalen Haushalt entgegenzuwirken. Damit ist die Staatsanwaltschaft ein wichtiges Kettenglied im Staatsmechanismus und übernimmt die Rolle „des Auges des Staatsführers“, mit der Zar Peter der Große sie ursprünglich gegründet hat.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie effektiv die Staatsanwaltschaft tatsächlich ist. Nach offiziellen Angaben der Generalstaatsanwaltschaft wurden 2007 ca. 2.500 regionale und ca. 116.000 kommunale Rechtsvorschriften in Einklang mit födera-

¹¹ Entscheidung des Verfassungsgerichts der RF vom 18.7.2003 Nr.13-P, SZ RF 2003, Nr. 30, Art. 3101.

¹² SZ RF 2004 Nr. 11 Art.945.

len Rechtsvorschriften gebracht. Allein im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts haben die Staatsanwälte mehr als 700.000 Gesetzesverstöße aufgedeckt und gegen 20.000 Arbeitgeber Ordnungsstrafen verhängt. In 400 Fällen wurden (z.B. wegen Nichtzahlung von Löhnen) Strafverfahren eingeleitet. Die Zahl der Verstöße gegen das Bodenrecht ist nach diesen Quellen im letzten Jahr um ein Viertel angestiegen¹³. Diese Zahlen verdeutlichen erste Probleme bei der Rechtsanwendung in Russland. Bei der Rechtsanwendung und -auslegung muss zudem die ständige Änderung der föderalen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden. So wurde beispielsweise das Gesetz „Über die Organisationsprinzipien der Munizipalitäten“ vom 6. Oktober 2003 seit seiner Verabschiedung schon mehr als 30-mal geändert, davon allein 8-mal im Jahr 2007¹⁴. Auch hat sich die Zahl der Kommunen stark erhöht; ihre Anzahl ist von 12.000 auf 24.000 angestiegen. Zu beachten ist aber auch, dass die statistischen Daten über festgestellte Gesetzesverstöße und die Reaktionsmaßnahmen der Staatsanwaltschaft jedes Jahr sehr ähnlich sind und schwer ein Bereich auszumachen ist, in dem sich der Zustand der Rechtsordnung nach den Kontrollmaßnahmen der Staatsanwaltschaft tatsächlich verbessert hat.

Es zeigt sich die Tendenz, dass die Staatsanwälte bei der Lösung aller Probleme dabei sein möchten. Obwohl offiziell die „totale“ Aufsicht in eine Aufsicht „infolge eingegangener Informationen über Gesetzesverstöße“ geändert wurde, ergreifen Staatsanwälte nach wie vor die Initiative. Dies ist gut für die Statistik, kann aber kaum tief greifend wirken¹⁵. So ist das Unterlassen der Lohnzahlung das häufigste Problem bei juristischen Personen in der Landwirtschaft (den Nachfolgern der Kolchosen), die oft infolge mangelnder Unterstützung des Staates in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Die Betriebsleiter stehen vor der Wahl, Finanzmittel für Löhne oder für Benzin, Reparaturen usw. zu verwenden, um die Ernte einbringen zu können. Letzteres wird aber vom Staat gerade „dringend“ erwartet. Daher können die Maßnahmen der Staatsanwälte die Situation in diesem Bereich wenig ändern.

Um die Effektivität der Arbeit der Staatsanwälte zu erhöhen, wäre eine Konzentration auf die hochproblematischen Rechtsgebiete notwendig. Dem steht aber die Neigung vieler Staatsanwälte, für die Statistik Quantität in den Vordergrund zu stellen und die Qualität dabei zu vernachlässigen, entgegen.

2. Mitwirkung in Gerichtsverfahren

Die russische Staatsanwaltschaft hat ferner die klassischen Befugnisse eines Anklägers im Strafprozess. Darüber hinaus kann sie aber auch in gewissen Grenzen an Verfahren vor den allgemeinen Gerichten und den Wirtschaftsgerichten mitwirken. Vor dem Jahr 2002 konnte die Staatsanwaltschaft hier grundsätzlich nicht nur die Interessen des Staates, sondern auch die Interessen von Privatpersonen und nicht staatlichen juristischen

¹³ Vgl. dazu die Rede des Generalstaatsanwalts der RF *J. Chajka* vor dem Föderationsrat „Über den Zustand der Gesetzmäßigkeit und der Rechtsordnung in 2007 und die gemachte Arbeit, um dies zu verstärken“ (www.genproc.gov.ru/management/appearances/document-1); *Chajka, J.*, *Pravozaščita Jurii Chajki* (Der Rechtsschutz von Jurij Chajka). *Rossijskaja gazeta* (Russische Zeitung) vom 16.7.2008 (www.rg.ru/2008/07/16/chaika.html).

¹⁴ SZ RF 2003, Nr.40 Art.3822; SZ RF 2008 Nr.24 Art.2790; www.ntc.duma.gov.ru/bpa.

¹⁵ Vgl. dazu *Muzikov. A.*, Die Staatsanwaltschaft. Entwicklungsprobleme (russ.), *Zakonnost' 2000*, Heft 1, S. 4 ff.

Personen vertreten. Sie konnte im Interesse letzterer Klage vor Gericht erheben oder als „dritte Partei“ einem bereits begonnenen Prozess beitreten und für die eine oder andere Partei Stellung nehmen. Als Beispiel können die Arbeitslohnklagen gegen Arbeitgeber (s. Kapitel 3.1)¹⁶ oder Konkursanträge der Staatsanwälte im Fall nicht staatlicher juristischer Personen genannt werden.

Darüber hinaus hat die Staatsanwaltschaft die Aufsicht über die Gerichte ausgeübt. Sie konnte gegen die Entscheidung eines jeden Gerichts, unabhängig von ihrer vorherigen Teilnahme am Verfahren, Protest einlegen und somit eine weitere inhaltliche Überprüfung der Entscheidung initiieren¹⁷.

Diese Sachlage hat die Frage der Gleichberechtigung der Parteien in Gerichtsverfahren aufgeworfen. Denn der Staatsanwalt greift als staatlicher Beamter auf eigene Initiative in das Verfahren ein und hat somit einen gewissen Einfluss auf den Fortgang des Verfahrens. Zum Teil hat die Staatsanwaltschaft auch als riesiger Apparat gut ausgebildeter Juristen den Bürgern faktisch unentgeltlich professionelle Rechtshilfe in Form von Beratung und Interessenvertretung vor Gericht geleistet. Es darf in diesem Zusammenhang aber nicht vergessen werden, dass die Rechtsinstitutionen in der Sowjetzeit nicht entwickelt waren. Bis in die heutige Zeit ist ein niedriges Niveau der Rechtstradition und Rechtskultur zu beobachten.

Mit dem neuen Zivilprozessgesetzbuch vom 14. November 2002 und dem Wirtschaftsprozessgesetzbuch vom 24. Juli 2002 (Art. 45 bzw. Art. 52) wurden die Befugnisse der Staatsanwaltschaft deutlich beschnitten¹⁸. Danach kann sie nur noch aktiv an Verfahren mitwirken, wenn staatliche oder öffentliche Interessen berührt sind. Eine Ausnahme wird laut Zivilprozessgesetzbuch zugunsten von Bürgern gemacht, die aufgrund ihres Alters, Gesundheitszustandes oder aus sonstigen wichtigen Gründen nicht in der Lage sind, ihre Interessen selbst zu vertreten und dann vom Staatsanwalt vertreten werden können. Sechs Jahre nach der Reform meint nun Vizegeneralstaatsanwalt *G. Kehlerov*, dass die Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft im Zivil- und Wirtschaftsprozess wieder ausgebaut werden müssen. Dies wird wie folgt begründet: Erstens sei eine große Anzahl von Gesetzesverstößen im ökonomischen Bereich in allen Regionen der RF festgestellt worden. Zweitens sei gegenwärtig der Schutz der Bürgerrechte und der Interessen des Staates nicht hinreichend effektiv¹⁹.

Eine Korrektur wäre aber wieder ein Schritt zurück. Denn die Allgegenwart des Staates hat zur Folge, dass sich ein ziviler Bereich nicht zeitgemäß entwickeln kann. Wünschenswert wäre es, wenn eine stabile Rechtsordnung ohne Lücken auf der Grundlage sorgfältiger Analysen und nach breiter Erörterung durch Parteien, Wissenschaftler und Praktiker geschaffen würde. Darüber hinaus müsste die Rechtsberatung dergestalt geregelt werden, dass Rechtsberatung für den Bürger auch erschwinglich ist. Ein weiterer Schritt wäre eine Erhöhung der Anforderungen und damit des Niveaus des Jurastudiums. Zurzeit bedarf es keiner besonderen Anstrengungen, um ein juristisches Diplom zu be-

¹⁶ Das Problem der Nichtzahlung von Löhnen ist auch heute noch hoch aktuell.

¹⁷ Vgl. dazu *Moyseenko, A., Wedde, R.*, Die Aufsicht im russischen Zivilprozess, Osteuropa-Recht 2007, Heft 3, S.162-164.

¹⁸ SZ RF 2002 Nr. 46 Art. 4532; SZ RF 2002 Nr. 30 Art.3012.

¹⁹ Parlamentsdrucksache über das Thema „Die Rolle und die Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Staatsinstitutionen in der RF“ vom 29.5.2008, S. 19 (www.council.gov.ru).

kommen. Gut ausgebildete Juristen sind aber der „Motor“ der Rechtsentwicklung in jedem Land.

3. Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren

Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft reicht bis in das Gesetzgebungsverfahren, was vielen europäischen Rechtssystemen fremd ist. Eine Liste der Initiativberechtigten im Gesetzgebungsverfahren enthält Art. 104 Verfassung. Die Staatsanwaltschaft ist hier zwar nicht aufgeführt. Laut Art. 9 Staatsanwaltschaftsgesetz ist die Generalstaatsanwaltschaft aber befugt, Gesetzesentwürfe vorzubereiten und diese den Initiativberechtigten zu überstellen. Darüber hinaus fällt es in die Zuständigkeit der Generalstaatsanwaltschaft, Gutachten zu Gesetzesentwürfen (überwiegend von der Staatsduma) zu erstellen und an der Erörterung in den Parlamentsausschüssen teilzunehmen. Auf der Ebene der Föderationssubjekte nehmen die Staatsanwaltschaften diese Aufgaben ebenfalls wahr.

Das neu geschaffene Ermittlungskomitee bei der Generalstaatsanwaltschaft der RF hat gemäß dem Erlass des Präsidenten vom 1. August 2008 eigene Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren erhalten. Es bereitet hiernach Gesetzesentwürfe vor und reicht diese an den Staatspräsidenten oder die Regierung, die beide initiativberechtigt sind, weiter (Art. 9 Abs. 2).

Diese Regelungen ermöglichen es der Staatsanwaltschaft, politischen Einfluss zu nehmen. Zurzeit ist eine starke Konkurrenz zwischen der Generalstaatsanwaltschaft und dem Ermittlungskomitee bei der Generalstaatsanwaltschaft zu beobachten. Beide Institutionen versuchen ihren Kompetenzbereich durch Einbringen eigener Gesetzesvorlagen zu erweitern²⁰.

V. Ermittlung und Ermittlungskomitee bei der Staatsanwaltschaft

In der Russischen Föderation wird zwischen zwei Ermittlungsverfahren unterschieden. Es erfolgt ein – einfaches – Ermittlungsverfahren (*doznanie*) bei Sachverhalten, die in Art. 150 Abs. 3 Strafprozessgesetzbuch (StPGB) aufgeführt sind; bei allen übrigen und insbesondere schwerwiegenden Straftaten wird eine Voruntersuchung (*sledstvie*) durchgeführt²¹. Die Voruntersuchung, als das aufwändigere Ermittlungsverfahren, wurde vor der Reform von 2007, also vor der Errichtung des Ermittlungskomitees, von Ermittlern der Staatsanwaltschaft, des Föderalen Sicherheitsdienstes (FSB), der Polizei und des Steuerdienstes (Finanzbehörde) durchgeführt (Art. 151 StPGB).

Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft im Bereich der Strafverfolgung waren typisch für die russische Staatsanwaltschaft. Diese war die zentrale Figur im Verfahren und hatte insbesondere die folgenden Kompetenzen: Sie

- entschied durch Verfügung über Beginn und Ende der Strafverfolgung und eine weitere Ermittlung des Sachverhalts,

²⁰ Vgl. dazu Ne strašnyj sud, Rossijskaja gazeta vom 26.12.2007 (www.rg.ru/2007/12/26/chaikazakon.html).

²¹ Strafprozessgesetzbuch der RF vom 18.12.2001, SZ RF 2001 Nr.52 (Teil 1), Art. 4921.

- erteilte ihr Einverständnis zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die Ermittler anderer Ermittlungsorgane,
- ermächtigte die Ermittler zu geeigneten, weiteren Untersuchungsmaßnahmen,
- bestätigte die Anklageschrift der Ermittler,
- vertrat die Anklage im Gerichtsverfahren.

Gemäß der neuen Verfassung vom 12. Dezember 1993 und dem auf ihrer Grundlage verabschiedeten neuen Strafprozessgesetzbuch von 2001 wurde der erste Schritt in Richtung einer Einschränkung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren eingeleitet. Wichtige Machtbefugnisse wurden in die Zuständigkeit der Gerichte gewiesen. Denn Arrest, Inhaftierung und Verwahrung sind nur noch aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung zulässig; dasselbe gilt für eine Einschränkung des Rechts auf Geheimhaltung des Schriftverkehrs, von Telefongesprächen, von postalischen, telegrafischen und anderen Mitteilungen sowie das Betreten einer Wohnung (Art. 22, 23, 25 Verfassung der RF).

Der zweite Schritt war nun der Entzug der Kompetenz der Staatsanwaltschaft, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Dies fällt nach den neuen Regelungen in die Zuständigkeit des Ermittlungskomitees, dessen Ermittler nun die Sachverhalte ermitteln, wofür früher die Ermittler der Staatsanwaltschaft zuständig waren. Die Ermittlung durch andere Dienste bleibt hiervon allerdings unberührt. Dies hat zur Folge, dass einerseits die Funktionen der Ermittlung und der Aufsicht über das Ermittlungsverfahren und andererseits die Ermittlung und die Anklage getrennt voneinander durchgeführt werden.

Die Statistik belegt, dass die Situation im Bereich der Kriminalität in Russland immer noch schwierig ist, obwohl die Zahl der registrierten Straftaten 2007 um sieben Prozent gesunken ist. Von den 3.580.000 Straftaten (2007) wurde in der Hälfte der Fälle (1.800.000) der Täter nicht festgestellt. Dabei handelt es sich bei etwa 50 Prozent der Delikte um schwerwiegende Straftaten, von denen wiederum jede siebte Tat ein unaufgeklärtes Tötungsdelikt darstellt²².

Vor diesem Hintergrund wurde die Notwendigkeit des Ermittlungskomitees damit begründet, der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität entgegenzuwirken. So bezeichnete *A. Bastrukin*, Vertreter des Ermittlungskomitees bei der Staatsanwaltschaft der RF, es als Ziel der Reform, die Effektivität im Kampf gegen die Kriminalität zu erhöhen²³. Hierbei darf aber nicht übersehen werden, dass die Arbeitsweise, die Ausbildung der Ermittler sowie deren Befugnisse unverändert geblieben sind. Geändert hat sich also nur die Form, nicht aber der Inhalt der Institution.

Die Gegner der Reform begründen ihre Position wie folgt: Die Ermittlungskomitees unterstützen nicht der Aufsicht der Staatsanwaltschaft, so dass die Korruption innerhalb des neu etablierten Organs gefördert werden könnte. Zudem sei es abwegig, dass die – einfachen – Ermittler (*doznavateli*), von denen fast 40 Prozent über keine juristische

²² Vgl. die Rede des Generalstaatsanwalts der RF *J. Chajka* vor dem Föderationsrat „Über den Zustand der Gesetzmäßigkeit und der Rechtsordnung in 2007 und die gemachte Arbeit, um ihn zu verstärken“ (www.genproc.gov.ru/management/appearances/document-1).

²³ Vgl. das Interview mit *A. Bastrukin*, *Rossijskaja gazeta* vom 9.4.2008 (www.rg.ru/2008/04/09/sledstvie.html).

Ausbildung verfügten, berechtigt seien, strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. Eine derartige „Macht“ besäßen die Staatsanwälte, die alle einen juristischen Abschluss haben, nicht²⁴.

Diese Ansichten sind indes nicht unbedingt überzeugend. Denn der Staatsanwalt hat im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse weiterhin die Möglichkeit, die Ermittlungen zu überwachen und kann beispielsweise die Anklageschrift eines Ermittlers nicht bestätigen, wenn er mit dieser nicht einverstanden ist. Zudem genießt der Staatsanwalt als Ankläger im Gerichtsverfahren eine größere Unabhängigkeit gegenüber der Position des Ermittlers, da beide nun nicht mehr einem Vorgesetzten, dem Leiter der Staatsanwaltschaft untergeordnet sind. Schließlich gab es auch schon früher keine Institution, der die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft oblag. Problematisch sind aber bestimmte organisatorische Mängel im Bereich „*doznanie*“ wie beispielsweise Unterschiede in der Vergütung zwischen den Ermittlern des Ermittlungskomitees (früher der Staatsanwaltschaft), den „*doznavateli*“ und den Ermittlern anderer Behörden bei ungefähr gleicher Arbeitsbelastung.

Typisch für die russische Staatsorganisation ist das Streben nach „äußeren“ Kontrollmechanismen durch Kontrollorgane. Dies bringt naturgemäß Bürokratie mit sich, ohne die Arbeitsqualität zu verbessern. Mit der geschilderten Reform wurde versucht, durch gegenseitige Abhängigkeit „innere“ Kontrollmechanismen zu etablieren. Erstaunlicherweise wird in dieser Diskussion die Rolle des Gerichts nicht bedacht, obwohl die Gerichte über die Beschwerden entscheiden, die gegen alle Verfügungen der Ermittler eingelegt werden können. Die Staatsanwaltschaft und das Ermittlungskomitee bei der Staatsanwaltschaft haben die gleichen Ziele – Kampf gegen Kriminalität und Schutz der Bürgerrechte. Heute aber besteht zwischen Staatsanwaltschaft und Ermittlungskomitee eher ein Konflikt, als dass sie konstruktiv zusammenzuarbeiten.

VI. Schlussbemerkung

Wie viele andere Institutionen in Russland, befinden sich auch das System der russischen Staatsanwaltschaft und die Ermittlungsorgane im Prozess der Veränderung. Schon 2001 hat der Chef der Präsidentenadministration *D. Kozak* vorgeschlagen, einen föderalen Ermittlungsdienst einzurichten, der alle Ermittlungsorgane umfasst – analog dem US-amerikanischen FBI. Damals befand sich an der Spitze der Generalstaatsanwaltschaft *V. Ustinov*, der sich dem widersetzte und die Befugnisse der Staatsanwaltschaft nicht mit anderen Diensten teilen wollte.

Zufällig oder aufgrund gut geplanter politischer Entscheidungen wurde 2006 innerhalb von wenigen Tagen Generalstaatsanwalt *V. Ustinov* zum Justizminister und Justizminister *J. Chaika* zum Generalstaatsanwalt berufen. Die Folge war, dass kurz darauf die Reform – die Etablierung des Ermittlungskomitees bei der Staatsanwaltschaft – zügig abgeschlossen werden konnte.

In der Fachpresse wird gegenwärtig auch über die Variante spekuliert, einen föderalen Ermittlungsdienst zu errichten und die Staatsanwaltschaft, sofern sie noch existiert, mit

²⁴ Parlamentsdrucksache über das Thema „Die Rolle und die Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Staatsinstitutionen in der RF“ vom 29.5.2008 S. 18.

ihrer Kontroll- und Anklagefunktion in das Justizministerium einzugliedern²⁵. Für eine Entwicklung in diese Richtung spricht, dass in den letzten Jahren die Befugnisse der Staatsanwaltschaft in vielen Bereichen – Überwachung des Gesetzesvollzugs, der Strafverfolgung, Mitwirkung im Zivil- und Wirtschaftsprozess – beschränkt wurden. Damit hat sich die Rolle der Staatsanwaltschaft innerhalb der Staatsorganisation wesentlich verändert. Das traditionelle Verständnis der Staatsanwaltschaft in Russland und die Gewohnheiten der Staatsanwälte hinsichtlich ihrer „weiten“ Kompetenz sind aber schwerlich in kurzer Zeit zu ändern, und zwar insbesondere weil die Regierung kein langfristiges Entwicklungskonzept zu haben scheint.

²⁵ V Rossii mozet byt' sozdan analog FBR, Nezavisimaja gazeta vom 26.3.2008 (www.ng.ru/printed/208425).