

Carmen Schmidt

Putins Verfassungsreform im Galopp – Die Auflösung des Obersten Wirtschaftsgerichts und die Stärkung des Einflusses des Staatspräsidenten auf die Staatsanwaltschaft

In einer für eine derartige Reform unglaublichen Geschwindigkeit wurden in Russland die Grundlagen für die Auflösung des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF und die Stärkung des Einflusses des Staatspräsidenten vor allem auf die regionalen Staatsanwaltschaften geschaffen. Nach der Ankündigung der Reform auf dem Petersburger Wirtschaftsforum im Juni 2013¹ vergingen nach Einbringung der präsidialen Verfassungsänderungsvorlage im russischen Parlament bis zur Verkündung nicht nur der Verfassungsänderung, sondern auch der konkretisierenden Gesetze gerade einmal vier Monate. Ziel der Gerichtsreform sollen die Festigung der Einheit des Gerichtssystems und die Vereinheitlichung der Rechtsprechung sein;² nicht unberechtigt erscheint indes die Frage nach den Gründen, die diese Reform tatsächlich veranlasst haben.³

Folgen wird die Gerichtsreform nicht nur für die Richter des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF in Moskau haben, deren Tage nun gezählt sind. Diese Gerichtsreform bietet zugleich die Gelegenheit, über alle Richter am Obersten Gericht der RF erneut zu entscheiden, denn auch alle praktizierenden Richter am Obersten Gericht verlieren ihr Amt und müssen sich neu bewerben. Damit wirft nicht nur das überhastete Gesetzgebungsverfahren Zweifel an seiner Vereinbarkeit mit dem in Art. 1 Abs. 1 Verfassung verankerten Demokratieprinzips auf.⁴ Ist der Richter unabsetzbar (Art. 121 Abs. 1 Verfassung), ist auch das Erlöschen des Mandats der Richter des Obersten Gerichts der RF vor Erreichen der Altersgrenze verfassungsrechtlich problematisch.

Zwar steht der Grundsatz der Unabsetzbarkeit unter einem Gesetzesvorbehalt, eine rückwirkende Änderung der Gründe für das Erlöschen des Mandats ist hiermit aber wohl nicht zu rechtfertigen, denn anderenfalls ist die Verfassungsgarantie in das Belieben des – einfachen – Gesetzgebers gestellt. Dasselbe gilt im Fall der Richter des Obersten Wirtschaftsgerichts; auch in ihrem Fall stellt die Auflösung des Gerichts nach dem bei ihrer Berufung geltenden Recht nur dann einen Grund für das Erlöschen des Richtermandats dar, wenn die Versetzung an ein anderes Gericht abgelehnt wird.⁵ Anders ist die Rechtslage aber vielleicht in Anbetracht der Rechtsquelle zu beurteilen. Grundlage des

¹ К. Латухина, Российская газета (*Latuchina, Rossijskaja gazeta*) v. 21.6.2013; Алина Клещенко, Аргументы и факты (АиФ) (*Kleščenko, Argumenty i fakty* (AiF) (*Argumente und Fakten*)) v. 10.10.2013.

² Siehe die Begründung der Gesetzesvorlage durch das Komitee für Verfassungsgebung und Staatsaufbau der Staatsduma, <http://asod2.duma.gov.ru>; Алина Клещенко, Зачем хотят упразднить Высший арбитражный суд? (*A. Kleščenko, Warum will man das Oberste Wirtschaftsgericht auflösen?*), АиФ/AiF v. 10.10.2013; А. Кравцов, Два суда – хорошо, а один – лучше (*Kravcov, Zwei Gerichte sind gut, aber eines ist besser*), юж-Юрист (*éž-Jurist*) 42|2013, http://www.gazeta-yurist.ru/new_paper/index.php?option=com_content&view=article&id=5349:-42-2013-&catid=47:2012-08-29-11-59-54&Itemid=41.

³ So O. B. Романовская, Создание единого Верховного Суда Российской Федерации – новый этап конституционной реформы (*Romanovskaja, Die Schaffung eines einheitlichen Obersten Gerichts der Russischen Föderation – eine neue Etappe der Verfassungsreform*), Гражданин и право (*Graždanin i pravo* (Bürger und Recht)) 12|2013.

⁴ Siehe hierzu M. Mandelbaum, Die Änderung der russischen Verfassung – harmlose Korrektur oder „verfassungswidriges Verfassungsrecht“?, JOR 50|2009, S. 311ff (313ff).

⁵ Ст. 14 ч. 1 пп. 11 Закона „О статусе судей в Российской Федерации“ (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 11 Richterstatusgesetz).

Mandatsverlusts ist Art. 2 des verfassungsändernden Gesetzes, womit Art. 121 Abs. 1 Verfassung nach dem lex posterior-Grundsatz durch nachfolgendes Verfassungsrecht verdrängt sein könnte, sofern die Existenz verfassungswidrigen Verfassungsrechts nicht generell oder auch nur allein im vorliegenden Fall verneint wird.

Noch viel fragwürdiger erscheinen indes eine Reihe von Kompetenzen des Vorsitzenden des Obersten Gerichts der RF, die diesem durch das neue Gesetz „Über das Oberste Gericht der RF“ (OG-Gesetz)⁶ eingeräumt werden und zudem zumindest teilweise auf die Person des derzeitigen Vorsitzenden des Obersten Gerichts *Vjačeslav Lebedev*, der dieses Amt seit 1989 innehat, zugeschnitten erscheinen. Mit der Unabhängigkeit des Richters (Art. 120 Abs. 1 Verfassung) und der Garantie des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 47 Abs. 1 Verfassung) ist diese Machtfülle schwerlich zu vereinbaren.

I. Das Gesetzgebungsverfahren

Die Verfassungsänderungsvorlage⁷ wurde am 7. Oktober 2013 in der Staatsduma eingebraucht und am 22. November 2013 mit 346 gegen 95 Stimmen vor allem der kommunistischen Abgeordneten (91) und einzelner Abgeordneter der Fraktion *Gerechtes Russland* ohne Enthaltungen angenommen. Den Föderationsrat passierte die Vorlage schon fünf Tage später am 27. November. Inzwischen – am 21. November 2013 – waren auch die konkretisierenden Änderungsvorlagen der Präsidialadministration zum Gesetz „Über das Gerichtssystem“⁸ (Gerichtssystemgesetz), die Vorlage des Gesetzes „Über das Oberste Gericht der Russischen Föderation“⁹ (OG-Gesetz) und des Gesetzes, das die Auswahl der Richter des neuen Obersten Gerichts der Russischen Föderation regelt (Richterauswahlgesetz¹⁰), in der Staatsduma eingebraucht worden. Abgesegnet wurden diese Vorlagen von der Staatsduma am 24. Januar 2014, vom Föderationsrat am 29. Januar 2014, womit alle vier Gesetze vom Staatspräsidenten am 5. Februar unterzeichnet und am 7. Februar 2014 im amtlichen Publikationsorgan *Rossijskaja gazeta* veröffentlicht werden konnten. In Kraft tritt die Verfassungsrevision allerdings erst nach ihrer Billigung durch die Parlamente von zwei Dritteln der Regionen (Art. 136 Verfassung). Nach der Zustimmung des Föderationsrats, der Vertretung der Regionen in der Russischen Föderalen Versammlung, und in Anbetracht der Stimmenverhältnisse in den regionalen Parlamenten, die der Putin-Partei *Einheitliches Russland* sichere Mehrheiten sichern,¹¹ ist aber Widerstand oder nur eine Verzögerung des Vorhabens wenig wahrscheinlich. Bei der letzten Verfassungsänderung im Dezember 2008, mit der die Legislatur- und die Amtsperiode von Parlament und Präsidenten verlängert wurden,¹² war der Weg durch die

⁶ Федеральный конституционный закон (ФКЗ) N 3-ФКЗ от 5.2.2014 г., С3 РФ 2014 N 6 ст. 550 (Föderales Verfassungsgesetz Nr. 3-FKZ vom 5.2.2014, SZ RF 2014 Nr. 6 Art. 550).

⁷ „Закон РФ о поправке к Конституции РФ „О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ“ („Gesetz der Russischen Föderation über die Änderung der Verfassung der Russischen Föderation „Über das Oberste Gericht der Russischen Föderation und die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation““) Nr. 352924-6.

⁸ Nr. 359976-6.

⁹ Nr. 390470-6.

¹⁰ Nr. 390479-6.

¹¹ Zu den letzten Ergebnissen der Regionalwahlen s. A. Kynev, Russland-Analysen Nr. 245 v. 19.10.2012, S. 9ff, sowie H.-H. Schroeder und A. Buzin, Russland-Analysen Nr. 263 v. 27.09.2013, S. 2ff bzw. 10ff.

¹² C3 РФ 2009 N 1 ст. 1 (SZ RF 2009 Nr. 1 Art. 1).

Parlamente bereits nach 20 Tagen beschritten.¹³ Gleichzeitig mit der Verfassungsänderungsvorlage tritt das Richterauswahlgesetz in Kraft. Die Gerichtsgesetze werden dagegen erst nach Ablauf von 180 Tagen nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung wirksam; in dieser Übergangsperiode sind die Richter des neuen Obersten Gerichts der RF zu bestimmen.

II. Die Gerichtsreform

Das Oberste Wirtschaftsgericht der RF wird in das Oberste Gericht der RF, dessen Sitz – wie bereits 2007/2008 der Sitz des Verfassungsgerichts der RF – nach St. Petersburg verlegt wird, eingegliedert. Die Verfassungsbestimmung des Art. 127, die bisher dem Obersten Wirtschaftsgericht der RF gewidmet war, wird damit außer Kraft treten.¹⁴ Die Funktionen des Obersten Gerichts der Russischen Föderation als oberste Instanz für Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen werden dementsprechend um Wirtschaftssachen ergänzt (Art. 126 Verfassung). Die Verfassungsrevision erfasst darüber hinaus weitere Bestimmungen, die die Berufung der Richter des Obersten Wirtschaftsgerichts¹⁵ und die Zuständigkeiten dieses Gerichts¹⁶ zum Gegenstand haben. Die Aufgabe der Differenzierung zwischen Zivil- und Wirtschaftsprozessrecht im Katalog der – ausschließlichen – Gesetzgebungszuständigkeiten der Föderation des Art. 71 lit. o. Verfassung lässt schließlich auf die Absicht einer künftig einheitlichen Regelung des Prozessrechts schließen.

Neben den allgemeinen Gerichten und den Militägerichten werden künftig die Wirtschaftsgerichte einen weiteren der Instanzenzüge bilden, deren Spitze in einem Gericht, dem Obersten Gericht der RF zusammengefasst ist. Unterhalb der Ebene des Obersten Gerichts der RF bilden die Wirtschaftsgerichte weiterhin drei Stufen – die Wirtschaftsgerichte auf der Ebene der Regionen, die Appellationswirtschaftsgerichte und die Kreiswirtschaftsgerichte. Die bisher als Föderale Wirtschaftsgerichte des Kreises bezeichneten Gerichte verlieren allerdings das Adjektiv „Föderal“ und fungieren ausdrücklich primär als Kassationsgerichte.¹⁷ Föderale Gerichte sind in Russland alle Gerichte mit Ausnahme der Friedensrichter und der regionalen Verfassungs- oder Statutengerichte. Daneben bleibt das 2011 errichtete Gericht für intellektuelle Rechte, das im Sommer 2013 seine Tätigkeit aufgenommen hat und sowohl als erstinstanzliches als auch als Rechtsmittelgericht entscheidet, bestehen.

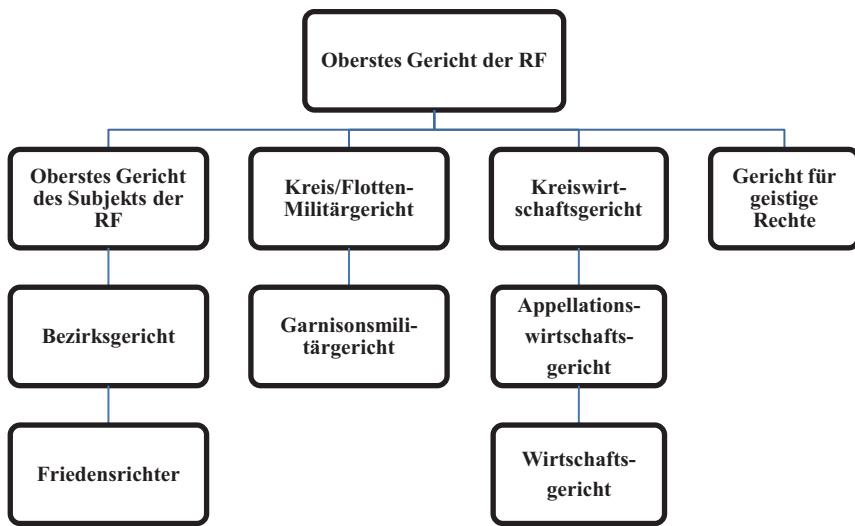
¹³ Siehe *M. Mandelbaum*, Fn. 4, S. 311-328.

¹⁴ Закон о поправке к Конституции РФ от 5.2.2014 г., С3 РФ 2014 N 6 ст. 548 (Verfassungsänderungsgesetz vom 5.2.2014, SZ RF 2014 Nr. 6 Art. 548).

¹⁵ Art. 83 e. Verfassung (Vorschlagsrecht des Präsidenten), Art. 102 Abs. 1 z Verfassung (Wahl durch den Föderationsrat), Art. 128 (Wahl der Richter durch den Föderationsrat auf Vorschlag des Staatspräsidenten).

¹⁶ Art. 104 Abs. 1 Verfassung (Gesetzesinitiativrecht), Art. 125 Abs. 2 Verfassung (Antragsbefugnis beim Verfassungsgericht).

¹⁷ Ст. 24 ФКЗ „О судебной системе Российской Федерации“ от 31.12.1996 г. (ред. от 5.2.2014), С3 РФ 2014 N 6 ст. 551 (Art. 24 Gesetz über das Gerichtssystem der Russischen Föderation v. 31.12.1996 i. d. F. v. 5.2.2014, SZ RF 2014 Nr. 6 Art. 551).



Im künftig 170-köpfigen Obersten Gericht der RF¹⁸ werden neben dem

- Zivilkollegium (33 Richter), dem
- Strafkollegium (61 Richter) und dem
- Militärkollegium (neue Bezeichnung „Kollegium für Angelegenheiten der Militärdienstleistenden“, 6 Richter) sowie dem 2011 mit Wirkung ab 2012 bzw. 2013 (Strafsachen) errichteten
- Kollegium für Verwaltungssachen (34 Richter) ein
- Kollegium für Wirtschaftssachen (31 Richter) und ein
- Kollegium für Disziplinarsachen bestehen. Die Richter des Disziplinarkollegiums werden – wie die Richter des ebenfalls schon 2011 etablierten
- Appellationskollegiums –

mit Ausnahme des Vorsitzenden des achtköpfigen Disziplinarkollegiums sowie des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden des 12-köpfigen Appellationskollegiums aus den Richtern der übrigen Kollegien gebildet. Das Appellationskollegium ist Rechtsmittelinstanz im Fall der erstinstanzlichen Entscheidungen der Kollegien des Obersten Gerichts der RF.¹⁹ Dem Plenum aller Richter gehören schließlich der Vorsit-

¹⁸ Ст. 3 ФКЗ РФ „О Верховном Суде РФ“ (Art. 3 OG-Gesetz); Ст. 1 Федерального закона от 5.2.2014 г. N 16-ФЗ „О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке Конституции Российской Федерации „О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации“, С3 РФ 2014 N 6 ст. 657 (Art. 1 des Föderalen Gesetzes vom 5.2.2014 Nr. 16-FZ „Über das Verfahren der Auswahl der Kandidaten für die erstmalige Zusammensetzung des Obersten Gerichts der RF, das nach Maßgabe des Gesetzes der RF über die Änderung der Verfassung der RF „Über das Oberste Gericht der RF und die Staatsanwaltschaft der RF“ gebildet wird“, SZ RF 2014 Nr. 6 Art. 567).

¹⁹ Als Gericht erster Instanz entscheidet das Oberste Gericht insbesondere über die Gesetzmäßigkeit föderaler Normen und Individualakte, die Suspendierung und Entlassung eines Richters, die Suspendierung und Auflösung von landesweiten Parteien und Vereinen, die Auflösung von Religionsgemeinschaften, die Einstellung der Tätigkeit von Medienunternehmen, deren Produkte in mehr als einer Region vertrieben werden, die Streichung von Kandidaten bei Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen, die Entschädigung wegen übermäßig langer Gerichtsverfahren oder Verzögerung der Urteilsvollstreckung.

zende des Obersten Gerichts und sein Erster Stellvertreter an; weitere Stellvertreter des Vorsitzenden des Obersten Gerichts der RF von Amts wegen sind die Vorsitzenden der sechs Kollegien des Obersten Gerichts der RF. Aufgaben des Plenums sind die Annahme der Geschäftsordnung des Obersten Gerichts der RF, die Abgabe sog. Erläuterungen zu den Entscheidungen der Gerichte sowie die Zuteilung der Richter an das Appellations- und das Disziplinarkollegium und die Bestätigung der Besetzung der anderen Kollegien. Der Vorsitzende des Obersten Gerichts der RF und sein Erster Stellvertreter sind kraft Amtes Mitglieder des Gerichtspräsidiums; weitere Mitglieder werden auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Föderationsrat gewählt. Das Präsidium des Obersten Gerichts ist primär zuständig für die Koordination der Tätigkeit der Kollegien, die Überwachung der Finanzverwaltung des Gerichts sowie die Entscheidung über das in Russland neben Appellation und Kassation bestehende Rechtsmittel der Aufsichtsbeschwerde. Plenum und Präsidium entscheiden bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln (Plenum) bzw. der Hälfte (Präsidium) der Mitglieder mit einfacher Mehrheit.

Dem auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Föderationsrat für eine 6-jährige Amtsperiode gewählten und unbeschränkt wiederwählbaren Vorsitzenden des Obersten Gerichts ist eine bedenkliche Machtfülle eingeräumt. Durch seine Vorauswahl entscheidet er grundsätzlich über das Schicksal eines jeden Richters. Im Gegensatz zu allen anderen Richtern gilt für ihn – wie für den Vorsitzenden des Verfassungsgerichts der RF *Valerij Zor'kin* – die Altersgrenze von 70 Jahren nicht. Der Vorsitzende des Obersten Gerichts der RF beruft das Plenum aller Richter und das Präsidium des Obersten Gerichts der RF ein, er bestimmt deren Tagesordnung und leitet deren Sitzungen. Ihm gebührt das Vorschlagsrecht gegenüber dem Staatspräsidenten, egal, ob die Richter – wie die Richter des Obersten Gerichts und die Mitglieder des Präsidiums des Obersten Gerichts der RF auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Föderationsrat gewählt – oder – wie alle übrigen föderalen Richter – vom Staatspräsidenten ernannt werden. Er schlägt dem Plenum den Sekretär des Plenums, die Richter des Appellations- (5-jährige Amtsperiode) und die Richter des Disziplinarkollegiums (3-jährige Amtsperiode) sowie die Mitglieder des wissenschaftlichen Konsultativrats beim OG der RF vor. Es ist seine Aufgabe, beim Obersten Qualifikationskollegium der Richter der RF die fachliche Überprüfung sowie die Prüfung der Auszeichnung, der Suspendierung oder der Entlassung eines Richters und nach Begutachtung durch das Qualifikationskollegium die vorzeitige Entlassung des Richters beim Disziplinarkollegium oder die Auszeichnung durch den Staatspräsidenten zu initiieren.

Der Vorsitzende des Obersten Gerichts der RF verteilt ferner die Aufgaben zwischen seinen Stellvertretern und den Richtern des Obersten Gerichts der RF. Er kann Richter eines Kollegiums des Obersten Gerichts der RF „in den notwendigen Fällen“ einem anderen Kollegium zuteilen. Er bildet die Spruchkörper innerhalb der Kollegien für eine Amtszeit von jeweils 3 Jahren und bestimmt deren Vorsitzende. Er beruft und entlässt den Generaldirektor des Gerichtsdepartments beim Obersten Gericht der RF, das über die Verteilung der Finanzen und sonstige Verwaltungsaufgaben entscheidet, und dessen Stellvertreter. Er ist der Leiter des Apparats des Gerichts und beruft und entlässt die Mitarbeiter des Apparats.

ckung, über Wirtschaftsstreitigkeiten zwischen föderalen und regionalen Organen oder zwischen Regionen (s. Art. 2 OG-Gesetz).

III. Die Neubesetzung des Obersten Gerichts der RF

Die Richter des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF und des Obersten Gerichts der RF bleiben nur noch bis zur Konstituierung des Obersten Gerichts der RF in neuer Besetzung im Amt. Wollen sie auch künftig als Richter am Obersten Gericht der RF tätig sein, müssen sie sich neu bewerben. Ein Anspruch auf Übernahme besteht nicht. Bereits ab Inkrafttreten des verfassungsändernden Gesetzes gelten sämtliche Richterstellen am Obersten Gericht der RF als vakant. Die Richterstellen sind sodann innerhalb von sechs Monaten neu zu besetzen. Zu diesem Zweck werden ein Sonderqualifikationskollegium und ein Sonderprüfungsausschuss geschaffen. Die 27 Mitglieder des ersteren setzen sich aus je einem Vertreter des Staatspräsidenten, der Gesellschaftskammer und des Juristenverbands sowie 24 von den Richterräten der Regionen gewählten Richtern zusammen.

Um das Amt eines Richters am Obersten Gericht der RF können sich nicht nur Richter, sondern alle Juristen, die das 35. Lebensjahr vollendet haben und über eine 10-jährige Berufspraxis „im Bereich Jurisprudenz“ verfügen, bewerben. Der Bewerber, der weder ein Richteramt innehat noch den wissenschaftlichen Grad eines kand. jur. oder Dr. jur. oder die Auszeichnung „Verdienter Jurist“ vorweisen kann, muss seine fachliche Eignung vor dem Sonderprüfungsausschuss nachweisen. Diesem 11-köpfigen Prüfungsausschuss gehören drei vom Juristenverband gewählte Juristen sowie acht vom Richterrat gewählte Richter an. Ist die fachliche Eignung nachgewiesen, liegt die Entscheidung zunächst im Ermessen des Sonderqualifikationskollegiums. Eine Ermessensbindung besteht nur insofern, als Bewerbern, die das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Vorrang einzuräumen ist. Von diesem Erfordernis ausgenommen werden ausdrücklich der Vorsitzende und die stellvertretenden Vorsitzenden des Obersten Gerichts der RF, womit eine Wiederwahl des anscheinend unverzichtbaren und auch von der Altersgrenze ausgenommen 71-jährigen Vorsitzenden des Obersten Gerichts *Lebedev* und des stellvertretenden Vorsitzenden *Nečaev* (Jahrgang 1948) ermöglicht, die Wiederwahl der stellvertretenden Vorsitzenden des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF *Michajlovič* und *Slesarev* (beide sind ebenfalls 1948 geboren) aber grundsätzlich ausgeschlossen wird. Ob die vom Ausschuss vorgeschlagenen Bewerber jedoch tatsächlich zum Richter berufen werden, entscheidet der Staatspräsident, denn ohne Vorschlag des Staatspräsidenten erfolgt keine Wahl durch den Föderationsrat, der Entscheidungen des Staatspräsidenten regelmäßig absegnet.

IV. Die Stärkung des Einflusses der Zentrale auf die Staatsanwaltschaft

Mit der Erweiterung der präsidialen Zuständigkeiten für den Kandidatenvorschlag bzw. zur Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten wird dem Staatspräsidenten des Weiteren zumindest ein Vetorecht bei der Besetzung der leitenden Positionen in den Staatsanwaltschaften bis hinunter zur Ebene der Regionen in der Verfassung abgesichert. Im Übrigen wird die Ausgestaltung der Staatsanwaltschaft in Russland – „Befugnisse, Organisation und Verfahren der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft der RF“ – von Art. 125 Abs. 1 n. F. Verfassung dem föderalen Gesetz zugewiesen.

Nach noch geltendem Verfassungsrecht wird dagegen allein der Generalstaatsanwalt auf Vorschlag des Präsidenten vom Föderationsrat berufen und entlassen. Im Übrigen steht die Entscheidungsbefugnis grundsätzlich dem Generalstaatsanwalt zu, der sich, sofern es um die Ämter der Leiter der regionalen Staatsanwaltschaften geht, mit den Regionen abzustimmen hat (Art. 129 a. F.) Künftig wird nicht nur der Generalstaatsanwalt, sondern auch dessen Stellvertreter auf Präsidentenvorschlag vom Föderationsrat gewählt. Die Leiter der regionalen und speziellen Staatsanwaltschaften werden ohne

Parlamentsmitwirkung vom Staatspräsidenten berufen und entlassen; dem Generalstaatsanwalt, der sich insofern mit der Region abzustimmen hat, gebührt nur noch das Vorschlagsrecht gegenüber dem Staatspräsidenten. Seine Entscheidungsbefugnis ist auf die untere Ebene der Städte, Bezirke und gleichgestellten Ebene zurückgedrängt (Art. 129 Abs. 2-5 n. F.).