

Roman Kuybida

Die Gerichtsreform in der Ukraine – Erfolge und Misserfolge im Kampf für einen Systemwechsel

I. Einleitung

Nach der Unabhängigkeitserklärung blieb die Ukraine mehr als zwanzig Jahre ein post-kommunistischer Staat mit von der Sowjetunion geerbtem Verwaltungssystem und Verwaltungsmethoden. Die demokratische Entwicklung der Ukraine wurde durch die geographische, politische und wirtschaftliche Nähe zu Russland behindert. Zahlreiche Reformversuche wurden mit unauffälliger Hilfe aus dem Kreml zu den Akten gelegt. Eine Judikative, die in der Ukraine Rechtsstaatlichkeit garantieren könnte, wurde bis heute nicht geschaffen. So sind und bleiben die Gerichte ein gehorsames Werkzeug in den falschen Händen.

Erst mit dem Umsturz der Leninstatue während der Ereignisse auf dem *Majdan* im Jahre 2013 und mit der Annexion der Krim und dem russischen Krieg gegen die Ukraine gab es einen kräftigen Impuls zur Dekommunisierung, und der Gesellschaft wurde bewusst, dass eine radikale Änderung des Staatssystems und nicht nur das Auswechseln von Personen erforderlich ist.

II. Warum braucht die Ukraine eine umfassende Gerichtsreform?

Während der Präsidentschaft von *Viktor Janukovyč* (2010–2014) wurde die Abhängigkeit der Gerichte und Richter von der politischen Macht in Folge der so genannten „Gerichtsreform“ von 2010 deutlich verstärkt. Um das Rechtssystem zu beeinflussen, schuf *Janukovyč* ein umfangreiches System mit mehreren Verwaltungszentren, die zwar miteinander konkurrierten, aber die Umsetzung der grundlegenden Interessen von *Janukovyč* nicht verhinderten, nämlich die Stärkung seiner eigenen Macht und die Vergrößerung des Vermögens seiner Familie.

Die gerichtliche Selbstverwaltung wurde vollständig unter Kontrolle gebracht. Der Kongress der Richter verlief nach einer im Voraus durchgeplanten Regie: Ohne große Diskussionen und Debatten wurden die bereits vorher vorbereiteten Entscheidungen fast einstimmig verabschiedet. Die wichtigsten für Personalfragen im Gerichtssystem zuständigen Organe wie die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter und der Höhere Justizrat stimmten die wichtigsten Entscheidungen mit dem Kreis um *Janukovyč* ab oder befolgten direkte Anweisungen. Außerdem übte auch die Generalstaatsanwaltschaft Einfluss auf die Gerichte aus.

Ende 2013 protestierten die Menschen, meist Jugendliche, auf den Plätzen in der Hauptstadt und in mehreren Städten der Ukraine gegen die Weigerung von *Janukovyč*, das Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterzeichnen. Diese Proteste wurden in der Ukraine als *Euromaidan* (ukrain.: *Євромайдан*; wissenschaftl. Translit.: *Jevromajdan*) bezeichnet. Nachdem in einer Nacht die Polizei in Kiew (Kyiv) mit Schlagstöcken gewaltsam gegen protestierende Studenten vorgegangen war, wurde dies zum Anstoß für eine massive soziale Explosion – in allen großen Städten fanden Kundgebungen gegen die Willkür des Staates statt. Gerichte spielten eine wichtige Rolle bei der Unterdrückung der Proteste. Ihre Entscheidungen waren willkürlich und mit der Präsidialverwaltung abgestimmt. Als Folge nahmen die friedlichen Proteste die Form einer Rebellion an, die später als Revolution der Würde bezeichnet wurde. In ihrem Verlauf starben mehr als hundert Menschen und *Janukovyč* floh im Februar 2014 aus dem Land.

Das ukrainische Rechtssystem hat in Bezug auf Inhalt und Werte noch wenig gemeinsam mit dem Gerichtssystem der entwickelten Länder in Europa und der Welt. Am Vorabend der Revolution der Würde war das Vertrauen der ukrainischen Bevölkerung in die Gerichte nach einer Gallup-Studie mit nur 16 % weltweit mit am niedrigsten und unter den Ländern der ehemaligen Sowjetunion am niedrigsten.¹ Im Corruption Perceptions Index von Transparency International befand sich die Ukraine 2014 auf Platz 142 von 175 erfassten Ländern.²

Die Ergebnisse aktueller Meinungsumfragen zeigen, dass Gerichte und Staatsanwaltschaft in ihrem Ansehen unter den staatlichen Institutionen weiter im Abstieg sind und das niedrigste Vertrauensniveau in Europa aufweisen (etwa 5–10 %). Präsident, Regierung und Parlament genießen in der Ukraine mehr Vertrauen, während in anderen europäischen Ländern die Gerichte in solchen Rankings in der Regel weit vor den politischen Institutionen stehen. Heute, genau wie 2014, gibt es viele Gründe für das geringe Vertrauen in die ukrainischen Gerichte. Bei der Wahrnehmung der Richter dominieren Vorstellungen von übermächtiger Korruption, Abhängigkeit der Politiker und Oligarchen sowie Vetternwirtschaft im Gerichtssystem.³

III. Schlüsselstrategien der Gerichtsreform

Nach der Revolution der Würde konkurrierten in Zivilgesellschaft und Politik zwei Strategien der Gerichtsreform miteinander. Die erste Strategie sah vor, durch die Stärkung ihrer Unabhängigkeit die Voraussetzungen für eine Selbstreinigung der Gerichte und die Bestrafung der Täter zu schaffen. Die zweite Strategie basierte auf der Reorganisation des Gerichtssystems mit einer durchgreifenden personellen Erneuerung in kompetitiven Auswahlverfahren, um dann anschließend der neuen Richterschaft größere Unabhängigkeit zu gewähren.

Die dritte Strategie, die von den Richtern und Politikern selbst umgesetzt wurde, die mit der Situation der kontrollierten Gerichte zufrieden waren, lag darin, die Reformen zu blockieren bzw. ihren Einfluss auf das korrupte System zu minimieren.

Nach dem Ende der Präsidentschaft *Janukovyčs* wurde zuerst die erste Strategie umgesetzt. Offensichtlich ging das Parlament davon aus, dass die Richter Opfer des Regimes von *Janukovyč* waren und sich unter dem Einfluss der obersten Richter, der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter und des Höheren Justizrats befanden. Daher erhielten die Richter durch das im April 2014 verabschiedete Gesetz „Über die Herstellung des Vertrauens in die Justiz“ die Möglichkeit zur Verbesserung der Situation. Die Richter beließen jedoch die obersten Richter weitgehend in ihren Ämtern und blockierten durch Gerichtsentscheidungen die Neubesetzung der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter und des Höheren Justizrats (nachdem diese vorher per Gesetz aufgelöst worden waren). Solange diese Justizorgane fehlen, gibt es keine Haftung der Richter.

Als nächstes verabschiedete das Parlament im Februar 2015 das Gesetz „Über das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren“, das eine Qualifikationsprüfung (Neuattestierung) aller Richter vorsah. Der Rat der Richter hat das Verfahren für diese Qualifi-

¹ Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide, http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx?utm_source=confidence%20in%20judiciary&utm_medium=search&utm_campaign=tiles.

² Corruption Perceptions Index 2014, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

³ Die Haltung der Bevölkerung der Ukraine zu Verfassung, Verfassungs- und Gerichtsreform sowie Reform der Strafverfolgung im Dezember 2015: http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Опитування_12_15_повні_дані.doc.

kationsprüfung solange nicht genehmigt, bis die im Gesetz vorgesehene Frist für die Qualifikationsprüfung des obersten und der höheren Gerichte abgelaufen war. Erst 2016 begann die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter mit der Qualifikationsprüfung von Richtern der unteren Instanzen. Da eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Entlassung von Richtern fehlt, werden Richter, welche die Prüfung nicht bestanden haben, in die Nationale Schule für Richter geschickt.

Was die Richter betrifft, die während der Ereignisse von 2013–2014 willkürliche Entscheidungen gebilligt haben, so wurden nur 30 Richter entlassen (und zwar alle erst 2016). Die entlassenen Richter legten beim Obersten Verwaltungsgericht gegen diese Entscheidung Berufung ein. Die Zahl der betroffenen Richter war im Vergleich zum Ausmaß der Beteiligung der Gerichte an der Unterdrückung der Proteste verschwindend gering.

Bereits drei Jahre lang hat das Gerichtssystem der Gesellschaft kein positives Signal für Reformen vermittelt. Die Richter wollen ihre Beteiligung an der widerrechtlichen Aneignung der Macht durch *Janukovyč* nicht anerkennen. Sie halten an ihren Seilschaften fest und es finden sich keine Reformer in der richterlichen Selbstverwaltung. Unter den Richtern, die es vorziehen, ehrlich zu arbeiten, haben sich nur ganz wenige gefunden, die dem vorherrschenden Reformunwillen nachdrücklich eine Alternative gegenüberstellen.

Gleichzeitig wächst in der Gesellschaft die Erwartung, dass das korrupte System beseitigt wird. Die Gerichtsreform und die Korruptionsbekämpfung gehören zu den zentralen Prioritäten von Bevölkerung, Experten, Investoren und internationalen Organisationen.

Da Erfolge bei der Umsetzung der ersten Strategie der Gerichtsreform ausblieben, nahm das Parlament 2016 die zweite Strategie in Angriff und verabschiedete zusammen mit Verfassungsänderungen eine neue Fassung des Gesetzes „Über das Gerichtssystem und den Status der Richter“, die sich mit der Reorganisation des Gerichtssystems beginnend mit der höchsten Ebene befasst. Das Gesetz sieht vor, dass drei Berufungsgerichte und der Oberste Gerichtshof der Ukraine aufgelöst werden und stattdessen in kompetitiven Auswahlverfahren ein völlig neues Oberstes Gericht mit einer größeren Anzahl von Richtern geschaffen wird. Zugleich wurden die Verfahren der Qualifikationsprüfung der Richter gestärkt, der sich in Zukunft jeder Richter unterziehen muss, da sonst aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Amtsenthebung folgt. Noch bevor diese Verfahren in Kraft traten, legten im Sommer und Herbst 2016 bereits mehr als eintausend Richter ihre Ämter nieder.

Die Umsetzung dieser Strategie stieß ebenfalls auf Widerstand. Das noch amtierende Oberste Gericht hat beim Verfassungsgericht gegen das Gesetz über den Übergang von einem vier- zu einem dreistufigen Gerichtssystem Beschwerde eingelegt.

IV. Der Einfluss der Venedig-Kommission auf die Gerichtsreform

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates, kurz Venedig-Kommission, hat einen großen Einfluss auf das ukrainische Verfassungsrecht. Dieser Einfluss ist deswegen so hoch, weil sich die Europäische Union in ihrer Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich der Rechtsstaatlichkeit auf die Schlussfolgerungen und die Positionen der Kommission verlässt. Oft greift auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in den die Ukraine betreffenden Fällen auf die Dokumente der Venedig-Kommission zurück – unter anderem bei der Entscheidung im Fall „*Alexander Volkov gegen die Ukraine*“, in der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das ukrainische System von 2010 zur Entlassung von Richtern bei schwerwiegendem Fehlverhalten scharf kritisierte.

Durch die Begutachtung von etwa einem Dutzend ukrainischen Gesetzentwürfen und Gesetzen im Bereich des Rechtssystems hat die Venedig-Kommission konsequent auf Mängel entsprechender verfassungsrechtlicher Regelungen aufmerksam gemacht, die die Unabhängigkeit der Richter gefährden. Doch in den letzten Jahren überzeugte sich die Venedig-Kommission davon, dass die Unabhängigkeit der Richter mit einem nicht zu unterschätzenden Problem verbunden ist, nämlich mit der Verbreitung von Korruption im Rechtssystem, die schlecht qualifiziertem Personal den Zugang zum Beruf verschaffte.

Zu Beginn des Jahres 2015 wurde die Venedig-Kommission von ukrainischen Staatsvertretern über die „wichtigsten Probleme wie Korruption und Inkompetenz der Beschäftigten im Rechtssystem informiert, die ein Ergebnis des politischen Einflusses auf die Ernennung von Richtern in der Vorperiode sind“ und über das „fast völlig fehlende Vertrauen der Gesellschaft in die Ehrlichkeit oder Kompetenz der Gerichte“.⁴

Die Venedig-Kommission reagierte mit Verständnis auf das Problem:

Wenn die Situation so ist, wie die Beamten sie dargestellt haben, könnte es notwendig und gerechtfertigt sein, außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen, um diese Mängel zu korrigieren.⁵

Eine vom ukrainischen Präsidenten *Petro Porošenko* gegründete Verfassungskommission beschäftigte sich mit der Ausarbeitung von entsprechenden Verfassungsänderungen und hat ihren Gesetzentwurf zum Gerichtswesen zweimal bei der Venedig-Kommission eingereicht. Unter anderem sah der Gesetzentwurf vor, in der Verfassung die Bewertung der Grundqualifikation aller Richter mit vorzusehen, mit dem Ziel, ihre Qualifikation in Anbetracht des wahrgenommenen Amtes zu prüfen und den Amtsinhaber im Fall einer negativen Bewertung zu entlassen. Dies war im Kern die außerordentliche Maßnahme, von der die Venedig-Kommission gesprochen hatte.

Allerdings wurde in der zivilgesellschaftlichen Expertendebatte ein alternativer, radikalerer Vorschlag gemacht: das Gerichtssystem zu vereinfachen und neue Gerichte zu schaffen, anstatt die alten mit der neu eingeführten Qualifikationsprüfung weiterzuführen. Die Tätigkeit der Richter, die das System verlassen wollten oder die im Auswahlverfahren ausscheiden würden, würde wegen der Reorganisation des Rechtssystems beendet werden (laut Entwurf des so genannten Reanimationspaketes für Reformen – Koalition unabhängiger Experten).

Interessanterweise schickte die Verfassungskommission im September 2015 zusammen mit ihrem eigenen Gesetzentwurf auch den alternativen Vorschlag zur Beurteilung an die Venedig-Kommission, wobei es um die Neueinstellung von Richtern über offene Ausschreibungen für alle Richterstellen als Alternative zur Qualifikationsprüfung für Richter ging. Die Venedig-Kommission weigerte sich, als Schiedsrichter zwischen dem offiziellen und dem zivilgesellschaftlichen Entwurf aufzutreten und einen Präzedenzfall für die Beurteilung eines inoffiziellen Gesetzentwurfs zu schaffen.

Am 26.10.2015 verabschiedete die Venedig-Kommission eine endgültige Stellungnahme zum Entwurf der Verfassungsänderungen.⁶ In der Stellungnahme reagierte sie auch auf den Vorschlag der zivilgesellschaftlichen Expertengemeinschaft, das Rechtssystem

⁴ Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the Law on the Judicial System and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20-21 March 2015), Opinion No. 801/2015 (nachfolgend: Opinion 801/2015), Paragraph 72.

⁵ Opinion 801/2015, Paragraph 73.

⁶ Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), CDL-AD(2015)027-e.

tem durch offen im Wettbewerb ausgeschriebene Richterstellen neu zu starten. Nach Ansicht der Venedig-Kommission entspricht die Entlassung aller Richter, abgesehen von seltenen Ausnahmefällen, wie etwa bei einem grundlegenden Verfassungswandel, nicht europäischen Standards. Im Falle der Reorganisation konkreter Gerichte sollten amtierende Richter die Möglichkeit haben, sich für die neuen Positionen zu bewerben oder zu kündigen.

Nach Ansicht ukrainischer Experten hat diese Formulierung die Möglichkeit eröffnet, die Erneuerung der Richterschaft durch die Einführung neuer Gerichte anstelle der bestehenden zu erreichen.⁷

Am 30.10.2015 hat die Verfassungskommission den endgültigen Wortlaut des Entwurfs zur Verfassungsänderung beschlossen.⁸ Bezüglich der Erneuerung der Richterschaft sieht der Gesetzentwurf die obligatorische Überprüfung aller Richter vor, auf deren Grundlage ein Richter entlassen werden kann. Im Falle der Auflösung oder Reorganisation von Gerichten können die betroffenen Richter von ihrem Amt zurücktreten oder sich auf die offen ausgeschriebenen Stellen beim neu gegründeten Gericht bewerben. So wurden die beiden vorgeschlagenen Varianten kombiniert.

V. Verfassungsänderungen betr. Gericht und Staatsanwaltschaft

Die Verfassungsänderungen zur Reform von Gerichten und Staatsanwaltschaft waren erstens ein Versuch, das Rechtssystem in Einklang mit europäischen Standards zu bringen, und dienten zweitens als Grundlage für eine bedeutende Erneuerung der Richterschaft.

Initiator der Verfassungsänderungen war Präsident *Porošenko*. Die Änderungen wurden von der Verfassungskommission ausgearbeitet. Am 2.6.2016 wurde das komplizierte Verfahren zur Verfassungsänderung durch die Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes abgeschlossen, das am 30.9.2016 in Kraft getreten ist.

Durch das Gesetz wurden die Qualifikationsanforderungen für Richter erhöht (das Mindestalter für Richter wurde von 25 auf 30 Jahre und die notwendige Berufserfahrung von drei auf fünf Jahre angehoben), zusätzlich wurden Richterstellen entfristet. Zuvor wurden Richter zuerst vom Staatspräsidenten für fünf Jahre ernannt und erst nach Ablauf dieser Zeit wurde ihre Stelle vom Parlament entfristet. Das bedeutet, dass früher die Karriere der Richter von den Entscheidungen der politischen Institutionen abhing. Jetzt werden weder vom Präsidenten noch vom Parlament Entscheidungen in Fragen der Entlassung von Richtern getroffen. Um diese Entscheidungen kümmert sich nun ausschließlich der Höhere Justizrat der Ukraine.

Für zwei Jahre behält der Präsident die Befugnis, Richter von einem Gericht an ein anderes Gericht zu versetzen. In der Zukunft übernimmt der Höhere Justizrat diese Aufgabe. Das heißt, dass der Präsident hypothetisch noch zwei Jahre in der Lage sein wird, die Karriere eines Richters zu blockieren, den er für „unwürdig“ hält. Die Venedig-Kommission war der Auffassung, dass mit Erwägungen der nationalen Sicherheit gerechtfertigt werden kann, dass der Präsident diese Befugnis für eine kurze Zeit behält. Wahrscheinlich bezog sich die Venedig-Kommission auf die Situation, in der der Höhere

⁷ *V. Найдюнова*, Судова реформа на низькому старті. Чого бракує? (*Najdonova*, Gerichtsreform), http://humanrights.org.ua/material/do_vidboru_novih_suddiv_potribno_zaluchati_aktivistiv_ta_zhurnalistiv.

⁸ Пропозиції Робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України (Vorschläge zu Änderungen der Verfassung der Ukraine, erstellt von der Arbeitsgruppe zur Rechtsprechung der Verfassungskommission), <http://constitution.gov.ua/work/item/id/17>.

Justizrat (der zum größten Teil aus Richtern besteht) versuchen kann, die Richter zu fördern, die den Beruf in Verruf bringen.

Der Höhere Justizrat wird ab 2019 mehrheitlich (mit 11 von 21 Mitgliedern) aus Richtern bestehen, die von ihren Kollegen gewählt werden. Bis dahin bleibt die aktuelle Zusammensetzung des Justizrates bestehen, in der Richter auch die Mehrheit haben, aber von verschiedenen Akteuren gewählt wurden (neben Richtern auch von Präsident, Parlament, Wissenschaftlern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten).

Gemäß dem neuen Gesetz ist das Parlament für die Bildung, Reorganisation und Auflösung von Gerichten zuständig. Allerdings werden diese Befugnisse erst ab dem 1.1.2018 vom Präsidenten an das Parlament übergeben.

Die richterliche Immunität ist eingeschränkt worden. Früher war die Zustimmung des Parlaments notwendig, um einen Richter festzunehmen oder zu verhaften. Da das Parlament oft nicht in der Lage war, schnell und angemessen auf solche Situationen zu reagieren, war es den Richtern oft möglich, sich der Verhaftung durch Flucht zu entziehen. Jetzt ist in solchen Fällen die Zustimmung des Höheren Justizrats ausreichend. Im Falle der Verhaftung eines Richters während und unmittelbar nach der Begehung einer schweren oder besonders schweren Straftat ist nicht einmal die Zustimmung des Höheren Justizrates notwendig. Es gilt in diesem Fall die allgemeine Regel, die die Vorlage der Haftanordnung innerhalb von 72 Stunden verlangt.

Darüber hinaus schuf der Verfassungsgeber gute Voraussetzungen zur Neubesetzung von Richterstellen geschaffen. Richter, die für fünf Jahre ernannt wurden (von denen die meisten während der Präsidentschaft von *Janukovyč* in ihr Amt kamen), werden nach Ablauf dieser Frist entlassen werden. Die verbleibenden Richter werden der Qualifikationsprüfung unterzogen, wobei ein negatives Ergebnis dieser Prüfung ein Entlassungsgrund sein wird. Ein Richter kann auch dann entlassen werden, wenn er die Legitimität der Herkunft seines Vermögens nicht nachweisen kann. Eine weitere Bestimmung ebnet den Weg für die Besetzung neuer Gerichte durch kompetitive Auswahlverfahren – im Falle der Restrukturierung oder Auflösung des Gerichts kann der betroffene Richter kündigen oder sich bei einem neuen Gericht bewerben.

Einige Verfassungsänderungen betreffen auch die Staatsanwaltschaft. In der Verfassung wurde ein gesonderter Abschnitt über die Staatsanwaltschaft entfernt (die besondere Hochschätzung der Staatsanwaltschaft ist typisch für die postsowjetischen Länder, in denen sie eine außerordentlich mächtige Institution war). Stattdessen wurde der Abschnitt zur Rechtsprechung um einen Artikel über die Staatsanwaltschaft ergänzt. Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft wurden ausschließlich auf den Bereich der Strafjustiz begrenzt. Darüber hinaus kann die Staatsanwaltschaft die staatlichen Interessen vor Gericht vertreten. Inzwischen halten es ukrainische Experten für gefährlich, die rein politische Entscheidung zur Ernennung und Entlassung des Generalstaatsanwalts beizubehalten, die der Präsident in Absprache mit dem Parlament trifft.⁹ Das Parlament behält aber das Recht, dem Generalstaatsanwalt das Misstrauen auszusprechen. Diese Bestimmung diente schon immer als Absicherung der Vertreter der politischen Macht gegen mögliche Strafverfolgung und hat der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit genommen, Korruption auf hoher politischer Ebene zu bekämpfen.

Menschenrechtsorganisationen haben die Verfassungsänderung zur schrittweisen Einführung eines Monopols der Anwälte auf Vertretung vor Gericht kritisiert. Sie glau-

⁹ RPR Statement: Judicial Reform will be Ineffective without a Package of Laws Adopted Simultaneously with The Amendments to The Constitution, <http://rpr.org.ua/en/news/rpr-statement-judicial-reform-will-be-ineffective-without-a-package-of-laws-adopted-simultaneously-with-the-amendments-to-the-constitution>.

ben, dass dies den Zugang zur Rechtsprechung behindern wird.¹⁰ Experten bezeichneten diese Entscheidung als verfrüht in Anbetracht der vielen Probleme, die in den Rechtsberufen z. B. im Zusammenhang mit der von außen kontrollierten Selbstverwaltung der Anwälte oder dem Verkauf der Zulassung an Anwälte bestehen. Es wäre kein Problem gewesen, dass Anwaltsmonopol nach der Lösung dieser Probleme durch ein einfaches Gesetz und nicht über eine Verfassungsänderung einzuführen. Jetzt ist es wichtig, alle Risiken bei der Umsetzung dieser Änderungen zu minimieren.

VI. Bewertung der Richter unter Einbeziehung der Gesellschaft

Bereits im Februar 2015 verabschiedete das Parlament auf Initiative von Präsident *Porošenko* das Gesetz „Über das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren“. Unter anderem führte das Gesetz eine Qualifikationsprüfung für Richter ein, bei der die Richter Kompetenz, Integrität und Ethik belegen sollen, um ihr Amt ausüben zu dürfen. Das Verfahren umfasste eine Prüfung und ein Gespräch mit dem Richter basierend auf seinen Personalunterlagen. Im Falle eines negativen Ergebnisses sollte der Richter für eine zusätzliche Vorbereitung zur Nationalen Schule für Richter geschickt werden, um danach erneut überprüft zu werden. Ein Richter konnte nur aufgrund des Fehlens der erforderlichen Fortschritte aus seinem Amt entlassen werden.

Die Qualifikationsprüfung sollte in mehreren Etappen erfolgen, beginnend mit den Richtern auf der höheren Ebene, wofür sechs Monate eingeplant wurden, und im Folgenden bis hin zu den Gerichten auf der kommunalen Ebene. Verantwortlich für die Durchführung der Qualifikationsprüfung war die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter. Das konkrete Überprüfungsverfahren sollte von der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter mit dem Richterrat abgestimmt werden. Allerdings verzögerte der Richterrat die Vereinbarung solange, bis die sechsmonatige Frist für die Qualifikationsprüfung der Richter des Obersten und der hohen Gerichte abgelaufen war. Offensichtlich war die Verzögerung seitens des Richterrates, der vom Richter des Obersten Gerichtshof geleitet wird, beabsichtigt, um die Überprüfung der Gerichte auf dieser Ebene zu verhindern.

Die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter konnte erst im Februar 2016 mit der Überprüfung beginnen. Innerhalb der ersten Monate bestanden nur 60 % von 381 Richtern (ca. 5 % aller Richter) der lokalen und Berufungsgerichte die Qualifikationsprüfung. 20 % erschienen nicht oder reichten ihre Kündigung ein. Weitere 5 % wurden an die Nationale Schule für Richter geschickt und bei etwa 15 % wurde aus verschiedenen Gründen die Entscheidung vertagt.¹¹

Nach der Verfassungsänderung beschäftigte sich die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter mit der Ausschreibung der Stellen beim neuen Obersten Gerichtshof. Deswegen wurde die Durchführung von weiteren Qualifikationsprüfungen vertagt.

Das gleichzeitig mit den Verfassungsänderungen verabschiedete Gesetz „Über das Gerichtssystem und den Status der Richter“ hat das Verfahren zur Qualifikationsprüfung der Richter deutlich gestärkt.

Erstens soll die Position des Richters attraktiver werden, indem eine signifikante schrittweise Erhöhung der Richtergehälter geplant wurde, um die Besten von außerhalb

¹⁰ Щодо встановлення монополії адвокатури на рівні Конституції України (Zur Erhebung des Anwaltsmonopols in Verfassungsrang), <http://humanrightsagenda.org.ua/statement/item/405-shchodovstanovlennia-monopolii-advokatury-na-rivni-konstytutsii-ukrainy>.

¹¹ Які зміни восени очікують на судову систему країни? (Welche Veränderungen des Justizwesens sind im Herbst für das System der Rechtsprechung des Landes zu erwarten?), <http://www.vru.gov.ua/news/1681>.

der Justiz für diese Positionen zu gewinnen. Für amtierende Richter werden die Gehälter erst nach erfolgreichem Bestehen der Qualifikationsprüfung erhöht.

Richter wurden verpflichtet, alle Familienmitglieder anzugeben, die bei Gerichten, als Rechtsanwälte oder als Staatsanwälte in hohen Positionen beschäftigt sind. Dieses Verfahren ermöglicht es, Interessenkonflikte zu identifizieren, wenn Richter in Fällen entscheiden sollen, an denen ihre eigenen Verwandten beteiligt sind. Außerdem wurde in der zweiten Hälfte 2016 eine detaillierte elektronische Vermögensdeklaration für alle Beamten und Richter eingeführt.

Richter, die die Qualifikationsprüfung im Hinblick auf Kompetenz, Integrität und Ethik nicht bestehen, können sofort, ohne Besuch der Nationalen Schule für Richter, entlassen werden. Unter diesen Umständen haben viele Richter aus Angst vor der Aufmerksamkeit durch die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter und vor allem durch die Gesellschaft ihre Stelle gekündigt.

Es ist wichtig, dass die Gesellschaft mit dem aus 20 Mitgliedern bestehenden öffentlichen Integritätsrat ein rechtliches Instrument zur Mitwirkung am Überprüfungsprozess und nicht nur eine Beobachterrolle bekommen hat. Der Integritätsrat wird durch professionelle zivilgesellschaftliche Organisationen aus Juristen, Menschenrechtsaktivisten und investigativen Journalisten gebildet. Dieser Rat sammelt Informationen über die Integrität der Richter und ihr Verhalten und übermittelt der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter seine Schlussfolgerungen bezüglich der Richter, die in das öffentliche Internetdossier Justiz aufgenommen sind und von der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter überprüft werden. Allerdings haben die Schlussfolgerungen des neu geschaffenen öffentlichen Integrationsrates für die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter nur informativen Charakter und erfordern nicht einmal eine Stellungnahme, d. h. sie sind für die Qualifikationsprüfung der Richter nicht entscheidend. Die tatsächliche Zusammenarbeit des öffentlichen Integrationsrates und der Höheren Kommission zur Qualifikation der Richter sollte deshalb noch analysiert werden.

VII. Bildung eines neuen Obersten Gerichtshofs

Eines der schwierigsten Probleme, mit dem sich die Arbeitsgruppe der Verfassungskommission beschäftigt hat, war die Frage des Rechtssystems. Die Vertreter des Obersten Gerichtshofs bestanden auf einem dreistufigen System (lokale Gerichte – Berufungsgerichte – Oberster Gerichtshof) – wie von der Venedig-Kommission empfohlen. Offensichtlich sahen sie sich an der Spitze dieses Systems. Die Vertreter der höheren spezialisierten Gerichte versuchten das vierstufige System (lokale Gerichte – Berufungsgerichte – höhere spezialisierte Gerichte – Oberster Gerichtshof) zu verteidigen, bei dem sie das letzte Wort bei den meisten Streitfällen hatten. Als Ergebnis wurden in die Verfassungsbestimmungen sowohl der Oberste Gerichtshof als auch die höheren spezialisierten Gerichte aufgenommen. Sie waren damals offenbar zuversichtlich bezüglich der Erhaltung ihres Status quo und ihrer Ämter.

Aber das zur gleichen Zeit mit der Verfassungsänderung verabschiedete Gesetz „Über das Gerichtssystem und den Status der Richter“ sah eine radikale Reform vor mit der Einrichtung eines neuen Obersten Gerichtshofes, der sowohl das bestehende Oberste Gericht als auch die drei höheren spezialisierten Gerichte, die als Berufungsinstanzen dienten, ersetzen sollte. Also folgte der Gesetzgeber den Empfehlungen der Venedig-Kommission und den Forderungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen bezüglich eines dreistufigen Systems. Dementsprechend sollen als höhere Gerichte ein Oberstes Gericht für Fragen des geistigen Eigentums und ein Oberstes Gericht zur Bekämpfung der Korruption dienen, die offensichtlich als erste Instanz und nicht als Berufungsgerichte bei den jeweils engen Kategorien von Fällen fungieren werden.

Somit begann die Reform des Rechtssystems an der Spitze. Ein neuer Oberster Gerichtshof soll bis Ende März 2017 auf Grundlage eines kompetitiven Auswahlverfahrens gebildet werden. Die aktuell amtierenden Richter des Obersten Gerichtshofs und der höheren Gerichte können entweder zurücktreten oder sich auf die neuen Stellen bewerben. Am Auswahlverfahren haben zum ersten Mal Rechtswissenschaftler und Anwälte teilgenommen. Bisher wurden Gerichte der höheren Ebene nur aus Richtern gebildet. Das Auswahlverfahren hat die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter zusammen mit dem öffentlichen Integritätsrat durchgeführt.

Der Gesetzgeber plant, einen großen Obersten Gerichtshof mit interner Aufteilung in vier Berufungsgerichte und eine Große Kammer zu schaffen. Natürlich ist das nicht die beste Variante für die Organisation einer höheren Instanz. Aber wenn nur ein kleines Oberstes Gericht gegründet worden wäre, würde die Mehrheit der Fälle auf längere Sicht bei den Berufungsgerichten landen, die erst viel später reformiert werden. Offensichtlich war dies der Grund dafür, den Obersten Gerichtshof zu erweitern, um einen höheren „Durchlauf“ zu gewährleisten.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags hatte das Auswahlverfahren für den Obersten Gerichtshof gerade erst begonnen, so dass es für eine Beurteilung noch etwas zu früh ist. Das Prozessverfahrensrecht wurde ebenfalls noch nicht geändert, so dass die Effizienz der Berufungsinstitution auch noch nicht beurteilt werden kann. Ein weiteres Problem könnte auftreten, wenn alle noch nicht verhandelten Fälle nach dem Start des neuen Obersten Gerichtshofs von den höheren Gerichten und vom alten Obersten Gericht der Ukraine an den neuen Obersten Gerichtshof übertragen werden. Dies kann eine übermäßige Belastung für die neue Institution schaffen. Vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass die Richter der alten höheren Gerichte sich nicht gerade beeilen werden, die Fälle zu verhandeln, weil sie bereits wissen, dass sie die Möglichkeit haben werden, diese Fälle abzugeben.

VIII. Initiative für Antikorruptionsgerichte

Die weite Verbreitung von Korruption in der ukrainischen Gesellschaft gehört zu einem der wichtigsten Probleme für die Entwicklung des Landes, das Sozialwissenschaftlern, internationalen Organisationen und Wirtschaftskreisen nicht verborgen bleibt.

In den vergangenen drei Jahren wurden in der Ukraine drei Anti-Korruptions-Institutionen gegründet: das Nationale Anti-Korruptions-Büro (das Fälle von Korruption auf hohen Ebenen untersucht), die spezialisierte Anti-Korruptions-Staatsanwaltschaft (öffentliche Strafverfolgungsbehörde in solchen Fällen) sowie die Nationale Agentur für Fragen zur Vorbeugung von Korruption (präventive Behörde).

Bereits im ersten Arbeitsjahr zeigten die ersten beiden Institutionen einen gewissen Erfolg bei der Aufdeckung von Korruptionsdelikten unter Beamten, Richtern und Staatsanwälten. Allerdings wird ihre Arbeit oft von der von Politikern beeinflussten Generalstaatsanwaltschaft und vom Geheimdienst behindert. Die Gerichte verzögern zusätzlich die Verhandlung der eingeleiteten Verfahren von Korruptionsfällen auf hoher Ebene. Deswegen gab es bisher keine Urteile mit großer Resonanz gegen hochrangige Angeklagte in Korruptionsfällen.

Eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen hat eine Diskussion über die Vervollständigung der Organe der Korruptionsbekämpfung durch die Schaffung eines Antikorruptionsgerichtes (oder mehrerer solcher Gerichte) angestoßen.

Das im Sommer 2016 verabschiedete Gesetz „Über das Gerichtssystem und den Status der Richter“ sah zwar die Schaffung eines Obersten Antikorruptionsgerichts für die Verhandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene vor, verschob diese aber auf unbestimmte Zeit bis zur Verabschiedung eines speziellen Gesetzes. Die Entwicklung eines

rechtlichen Rahmens für das Antikorruptionsgericht haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen in enger Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen übernommen. Die Politik hat anscheinend nicht wirklich die Absicht, ein solches Gericht zu gründen.

IX. Die Einführung privater Gerichtsvollzieher

Gleichzeitig mit den Verfassungsänderungen im Bereich der Gerichtsorganisation verabschiedete das Parlament zwei weitere Gesetze, um das System der Umsetzung von Entscheidungen zu verbessern, die am 5.10.2016 in Kraft getreten sind. Die Gesetze sehen eine Entmonopolisierung der staatlichen Tätigkeit bei der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen vor. Im Winter 2016/17 begannen die ersten privaten Gerichtsvollzieher parallel zum staatlichen Dienst ihre Arbeit, die den gleichen Verfahrensregeln folgt wie diejenige der staatlichen Gerichtsvollzieher. Die Arbeit privater Gerichtsvollzieher wird selbstverwaltend sein und es ist die Schaffung von Vereinigungen der privaten Gerichtsvollzieher vorgesehen.

Die Umsetzung aller Entscheidungen, die auf die eine oder andere Weise den Staat, staatliche Behörden, staatliches oder kommunales Eigentum betreffen sowie die Umsetzung aller Entscheidungen in sozial besonders sensiblen Fällen (bezüglich Kindererziehung, Einweisungen in und Räumungen von Wohnräumen, Minderjährige oder Behinderte betreffend) bleibt jedoch in der ausschließlichen Zuständigkeit der staatlichen Vollstreckungsbeamten.¹²

Die Einführung privater Gerichtsvollzieher kann eine sehr wichtige Reform werden, da in der Ukraine nach verschiedenen Schätzungen 80 % bis zu 98 % der Gerichtsurteile nicht vollstreckt werden.¹³ Die Ukraine hat sich für ein gemischtes (öffentlich-privates) Modell der Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen entschieden. Es wird erwartet, dass die Entwicklung der Institution der privaten Vollstreckung dazu führen wird, dass der Anteil des Staates in diesem Bereich deutlich reduziert oder mit der Zeit komplett verschwinden wird.

Der Wettbewerb sollte gleichzeitig Korruption im Bereich der Gerichtsvollstreckung reduzieren und die Wirksamkeit der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen erhöhen. Es ist dabei wichtig, dass der Staat die Entwicklung der Institution der privaten Vollstreckung nicht künstlich abbremsen wird.

¹² Малишев, Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження (*Malyšev, Private Gerichtsvollzieher*), <http://pravo.org.ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya-i-golovnyi-zasib-reformi-sistemi-vikonavchogo-provadzennya>.

¹³ Ю. Хорунжий, Реальність виконання судових рішень для бізнесу стане невідворотною (*Chorunžyji, Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen bei Unternehmen*), http://www.business.ua/opinions/realn_st_vikonannya_sudovogo_r_shennya_dlya_b_znesu_stane_nev_dvorotnoyu-343760.

X. Reform der Rechtsausbildung

Bei der Reform des Rechtssystems hat die ukrainische Regierung die Entwicklung der Rechtsausbildung nicht besonders beachtet, da fälschlicherweise nicht bemerkt wurde, dass diese die Ursache für eine Reihe von Problemen im Bereich des Rechtssystems ist.

Das große Interesse der Studenten an Rechtsberufen in Kombination mit einem Mangel an Juristen im Land führten in den 1990er Jahren zur Eröffnung einer großen Anzahl von Fakultäten und Bildungseinrichtungen für Juristen. Die Ausbildung der zukünftigen Juristen war gewinnbringend. Der Boom führte zur Eröffnung von mehr als zweihundert Bildungseinrichtungen für Juristen. Natürlich litt darunter die Qualität der juristischen Ausbildung. Der Arbeitsmarkt wurde mit Juristen übersättigt, wodurch die Arbeit der jungen Juristen der Arbeit von Kassierern im Supermarkt gleichgestellt wurde. Außerdem waren Korruption, Nepotismus und Klientelismus in der juristischen Ausbildung recht verbreitet.

Der Inhalt der Ausbildungsprogramme ist in vielerlei Hinsicht vom sowjetischen System der juristischen Ausbildung geerbt worden. Die Ausbildung wird häufig auf das Studium der Gesetze reduziert und Auswendiglernen wird zur zentralen Lernmethode.¹⁴

Interessant ist, dass internationale Organisationen und ausländische Investoren diesem Problem mehr Aufmerksamkeit widmen als die ukrainische Regierung. Unter der Ägide des OSZE-Projektkoordinators wurden in der Ukraine die Vorbereitung von qualitativ neuen Lehrplänen, die Ausgabe von neuen Lehrbüchern sowie Schulungen für Hochschulrektoren organisiert. Der OSZE-Projektordinator in der Ukraine unterstützte zusammen mit dem Projekt „faire Rechtsprechung“ von USAID die Ausarbeitung von Standards und eines Reformkonzeptes für die juristische Ausbildung.¹⁵

Die Reform zielt insbesondere auf die Einhaltung der hohen Anforderungen an die Qualität der juristischen Ausbildung und die Einführung der externen Prüfung von Absolventen, was zu einer Verringerung der Zahl der Bildungseinrichtungen und zu einer besseren juristischen Ausbildung führen würde.

2016 führte das Bildungsministerium im Rahmen eines Experimentes bei den neun führenden Hochschulen eine externe unabhängige Aufnahmeprüfung für die Magistratur der Rechtswissenschaften ein. Das Experiment erwies sich als erfolgreich, da alle Bewerber nach den gleichen Kriterien objektiv bewertet wurden und auf der Grundlage dieser Bewertung den Bewerbern die Möglichkeit gegeben wurde, eine Bildungseinrichtung auszuwählen. So gelingt es, bei der Aufnahme in die Magistratur Korruption auf der Ebene der Leiter von Bildungseinrichtungen zu vermeiden. Ab 2017 wird dieses Experiment auf alle Bildungseinrichtungen für Juristen ausgedehnt werden. In Zukunft kann dieses Verfahren auch bei der Bewertung der Absolventen angewandt werden.

¹⁴ Стан юридичної освіти та науки в Україні (результати дослідження) (Stand der juristischen Ausbildung und Rechtswissenschaft in der Ukraine), Kiew 2009–2010, <http://www.osce.org/uk/ukraine/108309?download=true>.

¹⁵ Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії (Entwurf einer Konzeption zur Verbesserung der juristischen Ausbildung im Rahmen der Berufsausbildung von Angehörigen juristischer Berufe in Übereinstimmung mit den europäischen Standards für die Hochschulbildung und juristische Berufe), [http://mon.gov.ua/activity/education/vishha/koncepcziya-vdoskonalennya-pravnichoyi-\(yuridichnoyi\)-osviti-dlya-faxovoyi-pidgotovki-pravnika-vidpovidno-do-evropejskix-standartiv-vishhoyi-osviti.html](http://mon.gov.ua/activity/education/vishha/koncepcziya-vdoskonalennya-pravnichoyi-(yuridichnoyi)-osviti-dlya-faxovoyi-pidgotovki-pravnika-vidpovidno-do-evropejskix-standartiv-vishhoyi-osviti.html).

XI. Rechtsprechung und Krieg

Nach der Annexion der Halbinsel Krim durch die Russische Föderation (am 18.3.2014) haben die Gerichte auf der Krim ihre Arbeit kaum unterbrochen. Bereits nach einer Woche haben sie die Rechtsprechung fortgesetzt, nun jedoch auf Grundlage des Rechts der Russischen Föderation.

Am 15.4.2014 verabschiedete das ukrainische Parlament das Gesetz „Über die Rechte und Freiheiten der Bürger und die rechtliche Regelung im vorübergehend besetzten Territorium der Ukraine“. Da Rechtsprechung durch ukrainische Gerichte auf der Halbinsel Krim unmöglich war, wurde die entsprechende Zuständigkeit an Gerichte auf dem ukrainischen Festland übertragen. Ein kleiner Teil der ukrainischen Richter von der Krim wurde an andere ukrainische Gerichte versetzt.

Richter, die in ihren Positionen bleiben wollten und sich weigerten die Krim zu verlassen (383 Richter), wurden durch die russischen Behörden aufgefordert, die russische Staatsbürgerschaft anzunehmen. Im Juli 2014 verabschiedete das russische Parlament eine Reihe von Gesetzen, die auf der Krim ein neues Justizsystem schafften, ähnlich wie in Russland mit Gerichten der allgemeinen Rechtsprechung, Militärgerichten und Wirtschaftsgerichten. Diese Gerichte wurden zum kleineren Teil aus auf der Krim verbliebenen Richtern gebildet und zum größten Teil mit Richtern aus Russland besetzt.

In den Teilen der Regionen Donezk und Lugansk, die 2014 von russischen Truppen und paramilitärischen Formationen besetzt wurden (in der Terminologie der Minsker Vereinbarungen: einige Bezirke der Regionen Donezk und Lugansk, ukrainisch abgekürzt – ORDLO), suspendierten die Gerichte ihre Arbeit von Mai bis August 2014.

Hierfür hat die ukrainische Regierung zwei Lösungen entwickelt. Die erste bestand darin, die Zuständigkeit der Gerichte in den besetzten Gebieten an andere ukrainische Gerichte zu übertragen und die Richter an diese anderen Gerichte zu versetzen. Die zweite sah vor, einige Gerichte zusammen mit dem Personal aus den besetzten Gebieten in das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet umziehen zu lassen.

Am 12.8.2014 verabschiedete das ukrainische Parlament das Gesetz „Über die Umsetzung der Rechtsprechung und Strafverfahren im Zusammenhang mit der Anti-Terror-Operation“ (in Kraft getreten am 20.8.2014). Das Gesetz ermächtigt die Richter der obersten Gerichte, die Zuständigkeit für Rechtsfälle von den Gerichten in den besetzten Gebieten an Gerichte im von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiet zu übertragen.

Am 2.9.2014 änderten die Oberrichter der drei höheren Gerichte die örtliche Zuständigkeit von 58 Gerichten, die sich in ORDLO oder in den Kampfgebieten befanden, und genehmigten die Übertragung von Fällen von diesen Gerichten an zuständige Gerichte im von der Ukraine kontrollierten Gebiet. In der Praxis fand die Übertragung der Fälle an die neuen Gerichte überwiegend aber nicht statt, weil der Transport der Gerichtsakten an den militärischen Kontrollpunkten der so genannten „Donezker und Lugansker Volksrepubliken“ gestoppt wurde und die Unterlagen beschlagnahmt wurden.

Am 12.11.2014 verlegte Präsident *Porošenko* per Erlass den Sitz der sieben größten betroffenen Gerichte (lokale Wirtschafts-, Verwaltungs- und Berufungsgerichte) in das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet. Im November 2014 nahmen mehrere Bezirksgerichte nach der Befreiung der entsprechenden Bezirkszentren von der Besetzung ihre Arbeit wieder auf.

Gleichzeitig wurde in der so genannten „Donezker Volksrepublik“ ein „Rechtssystem“ nach dem Vorbild der Russischen Föderation mit Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Wirtschaftsgerichten geschaffen. Es gibt außerdem Hinweise auf Aktivitäten „militärischer Kriegsgerichte“. In der „Lugansker Volksrepublik“ kam es erst später zur Einführung von „Gerichten“. Es gibt ein Video eines so genannten „Volksge-

richts“, das von Paramilitärs geleitet wird, ein pseudo-gerichtliches Verfahren durchführt, bei dem am Ende ein Urteil vorgelesen wurde, mit dem der Angeklagte zum Tode verurteilt wurde, und das Publikum stimmte per Handheben für dieses Urteil.¹⁶

Die Praxis hat eine große Anzahl von Problemen mit dem Recht auf ein faires Verfahren im Zusammenhang mit dem hybriden Krieg in der Ostukraine offenbart. Kriegsverbrechen, Festnahmen und der Austausch von Gefangenen ohne Rechtsverfahren, Plünderungen, von allen Seiten erhöhter Druck auf Richter und Probleme bei der Wiederbeschaffung von verlorenen Unterlagen sind nur die Spitze des Eisbergs. All diese Probleme müssen analysiert werden, um geeignete Lösungen zu entwickeln.

XII. Lehren und Herausforderungen

Die gesellschaftliche Forderung nach einer Gerichtsreform war eine Reaktion auf die Ungerechtigkeit der ukrainischen Praxis der Rechtsprechung, die sich besonders deutlich während der Revolution der Würde zeigte, obwohl bereits vorher das Niveau des öffentlichen Vertrauens in die Gerichte minimal war.

Die führende Rolle bei der Ausarbeitung der Reformen spielt die Regierung, die einerseits versucht, den Erwartungen der Gesellschaft gerecht zu werden und europäische Standards einzuführen, und andererseits ihre eigenen Interessen verfolgt. Die ersten Versuche, das Gerichtssystem zu ändern, indem die Unabhängigkeit der Richter gestärkt wurde, haben keine sichtbaren Ergebnisse gebracht. Im Gegenteil führte dies nur zur Zunahme von Seilschaften und zur Straflosigkeit in der Richterschaft.

In der Verfassung ist das Potential für die Durchführung einer umfassenden Rechtsreform gegeben. Aber echte Ergebnisse können erst nach den entsprechenden Verfassungsänderungen im Bereich der Rechtsprechung erwartet werden, was drei bis fünf Jahre dauern kann. Ob diese Ergebnisse positiv sein werden, hängt von der Beharrlichkeit der Zivilgesellschaft und der internationalen Partner ab. Der aktivste Teil der Richterschaft und der Politik wird alles Mögliche dafür tun, um trotz aller Gesetzesänderungen den eigenen Status quo und die eigenen Einflusskanäle zu behalten. Das ist bisher die größte Herausforderung.

Denn Ähnliches ist mit der Generalstaatsanwaltschaft passiert, die einerseits die Einstellung von neuem Personal im System der Strafverfolgung blockiert hat und andererseits völlig von politischen Institutionen, insbesondere vom Präsidenten, abhängig ist, ganz gleich welche Person die jeweiligen politischen Ämter innehat.

Eine weitere wichtige Herausforderung liegt darin, zu vermeiden, dass die Höhere Kommission zur Qualifikation der Richter und der Höhere Justizrat statt zu Reformtreibern zu Reformvermeidern werden. Eine tatsächliche Erneuerung der Richterschaft findet trotz der günstigen Gesetzgebung nicht statt. Dies bedeutet, dass die alte Richterschaft die Mehrheit im neuen Höheren Justizrat bilden wird, der die einflussreichste Institution des Justizsystems für Beförderungen und Entlassungen von Richtern sowie für disziplinarische Maßnahmen sein wird. Dann wird sich das alte System mit all seinen Lasten wie Korruption, mentaler Abhängigkeit und Seilschaften fortschreiben.

Der größte Test für diese Gremien wird die Bildung des neuen Obersten Gerichtshofs sein. Wenn die Gesellschaft und die internationale Gemeinschaft dies als Erfolgsgeschichte einschätzen werden, dann werden wir die erste wirkliche Leistung der Justizreform haben. Ein weiterer Erfolg kann die Bildung und effektive Arbeit des Antikorruptionsgerichts sein, das korrupte Beamte des höheren Dienstes bestrafen soll.

¹⁶ „Народный суд“ Алчевска приговорил насильника к расстрелу („Das Volksgericht“ von Altschewsk hat einen Vergewaltiger zum Tod durch Erschießen verurteilt), <http://news.bigmir.net/ukraine/856337-Narodnii-syd-Alchevska-prigovoril-nasilnika-k-rasstrely>.

Ein weiterer Indikator wird die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen sein. Wenn es durch die Einführung der privaten Gerichtsvollzieher erhebliche Fortschritte geben wird, so ist zu hoffen, dass dies die Glaubwürdigkeit des Staates im Allgemeinen und der Gerichte im Besonderen stärken wird.

Die Reform der juristischen Ausbildung ist eine Investition in die Zukunft und sie braucht eine langfristige Perspektive. Aber ohne sie kann man nicht auf die Fähigkeit der jüngeren Generation zählen, die das Rechtssystem zum Besseren ändern und sich den Herausforderungen stellen soll.

Der hybride Krieg mit Russland verlangt erhebliche Ressourcen, stellt aber kein Hindernis für Fortschritte bei der Justizreform dar. Darüber hinaus könnten die Wirksamkeit der neuen Rechtsprechung und der Zustand des Rechtsschutzes ein Faktor werden, der schließlich hilft, die Kontrolle über die besetzten Gebiete zurück zu erlangen.

Übersetzung aus dem Ukrainischen von Lina Pleines, Bremen