

Silvia v. Steinsdorff

Das weißrussische Verfassungsgericht: Vom Verteidiger der demokratischen Verfassung zum Notar des autoritären Präsidialregimes

I. Einführung

Weißrussland gilt gemeinhin als die „letzte Diktatur in Europa“¹: Die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus anfangs auch hier eingeleitete politische Transformation in Richtung Demokratie ist nicht nur ins Stocken geraten wie in vielen anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion; sie mündete vielmehr schon bald in die Errichtung einer neuen Autokratie. Staatspräsident *Aljaksandr Lukašenka* herrscht seit Mitte der 1990er Jahre als nahezu allmächtiger Diktator, der mit polizeistaatlichen Repressionsmaßnahmen jede Form der Opposition unterdrückt und die in der Verfassung nach wie vor festgelegten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung systematisch missachtet.² Spätestens seit der brutalen Repression des öffentlichen Protestes gegen die manipulierte Präsidentschaftswahl im Dezember 2010 scheint jede Hoffnung geschwunden, das Regime könne sich in absehbarer Zeit liberalisieren.³ Es liegt auf der Hand, dass unter diesen Umständen auch das weißrussische Verfassungsgericht nicht (mehr) als unabhängige Instanz zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung fungieren kann.

Eine eingehendere Betrachtung der Funktionen und der Rolle, die das 1994 ins Leben gerufene Verfassungsgericht der Republik Belarus bislang gespielt hat, erscheint dennoch in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich: So lässt sich anhand des Wandels dieser zentralen Verfassungsinstitution exemplarisch nachvollziehen, wie sich das politische Machtgefüge in Weißrussland insgesamt verändert hat. Dabei wird deutlich, dass sich gerade die erste Generation von Verfassungsrichtern⁴ unmittelbar nach der Wahl von *Aljaksandr Lukašenka* zum Staatspräsidenten vehement für die Respektierung der gerade erst in Kraft getretenen demokratischen Verfassungsordnung einsetzte. Auch wenn die Hüter der Verfassung in der Auseinandersetzung mit dem Staatsoberhaupt letztlich unterlagen und ihre richterliche Autonomie einbüßten, ist die Institution nicht automatisch obsolet geworden. Die vorliegende Untersuchung zeichnet vielmehr nach, welche Funktionen das weißrussische Verfassungsgericht in den vergangenen 15 Jahren wahrgenommen hat. Diese Analyse greift die zentralen Argumente der noch jungen Forschung zur politischen Rolle von (Verfassungs-)Gerichten in autoritären Systemen auf und diskutiert sie vor dem Hintergrund der weißrussischen Verfassungsrealität.

¹ Siehe z.B. *Andrew Wilson*, *Belarus: The Last European Dictatorship*, New Haven/London 2011.

² *Silvia von Steinsdorff*, Das politische System Weißrusslands (Belarus), in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 479-527.

³ *Stefanie Schiffer*, Nur Verlierer. Lukašenka, das Volk und die Wahl, *Osteuropa* 12/2010, S. 27-32; *Andrew Wilson*, Fn. 1, S. 209 ff.

⁴ Hier und im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form eines Wortes als allgemeiner Begriff verwendet, der jeweils auch die weibliche Form einschließt.

Hierzu werden zunächst einige konzeptionelle Überlegungen zur politischen Bedeutung von institutionalisierter Verfassungskontrolle in demokratischen Transformationsprozessen sowie insbesondere in nichtdemokratischen Regimen angestellt. Es folgt eine kurze Bestandsaufnahme der ursprünglichen Verfassungsordnung im postkommunistischen Weißrussland sowie der ersten Gehversuche des neu geschaffenen Verfassungsgerichts. Vor diesem Hintergrund wird anschließend die Rolle des Verfassungsgerichts während des „kalten Staatsstreichs“⁵ von 1996 nachgezeichnet. Die Analyse schließt mit einer Zwischenbilanz der verfassungsgerichtlichen Aktivitäten unter den veränderten Voraussetzungen stark eingeschränkter Kompetenzen, fehlender richterlicher Unabhängigkeit und der verfestigten autokratischen Herrschaftsordnung.

II. Verfassungsgerichte in nichtdemokratischen Regimen

Verfassungsgerichte zählen heute weltweit zu den Standardinstitutionen demokratischer Herrschaft. Hatte das Prinzip richterlicher Verfassungskontrolle lange als unvereinbar mit der parlamentarischen Regierungsform gegolten, setzte es sich im Verlauf der (Re-)Demokratisierungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg in zahlreichen europäischen parlamentarischen Demokratien durch,⁶ nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland. Einen regelrechten Siegeszug trat die Institution schließlich nach dem Sturz der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa an: Die Errichtung von Verfassungsgerichten nach westeuropäischem Muster erwies sich in allen postsozialistischen Transformationsländern als „Exportschlager“ der Demokratisierung.⁷ Gerade in Transformationsländern gelten Verfassungsgerichte inzwischen als wichtiges Instrument zur Stabilisierung des neuen, demokratischen Regierungssystems. Von einigen Autoren wird Verfassungsgerichten sogar die Rolle einer „Demokratie-Versicherung“⁸ zugeschrieben, die das noch ungefestigte Institutionengefüge ebenso absichern und kontrollieren soll wie die staatliche Gewährleistung der individuellen Menschen- und Freiheitsrechte.

Diese positive Rollenzuschreibung hat sich seither nicht nur in vielen neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien eindrucksvoll bestätigt⁹, sondern auch in einigen lateinamerikanischen Transformationsstaaten, in Südostasien oder in Südafrika.¹⁰ Weniger eindeutig sind die Befunde hingegen in den Fällen, in denen die begonnene Demokratisierung zum Stillstand kam bzw. sogar Rückschritte zu verzeichnen sind – wie in Weiß-

⁵ Heinz Timmermann, Belarus: Eine Diktatur im Herzen Europas? Berichte des BIOst 10/1997, S. 19.

⁶ Alec Stone Sweet, *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford 2000, S. 1.

⁷ Silvia von Steinsdorff, Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle, in: Klemens H. Schrenk/Markus Soldner (Hrsg.), *Die Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden 2010, S. 479-498.

⁸ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge 2003, S. 19.

⁹ Siehe z.B.: Herman Schwartz, Surprising Success. The New Eastern European Constitutional Courts, in: Andreas Schedler/Larry Diamond/Marc Plattner (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder 1999, S. 195-214; Wojciech Sadurski, Constitutional Justice, East and West. Introduction, in: Wojciech Sadurski (Hrsg.), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague 2002, S. 1–20.

¹⁰ Norbert Lösing, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Baden-Baden 2001; Eefje Diana Schmid, *Die Grundrechtsjudikatur des Verfassungsgerichts der Republik Südafrika*, Baden-Baden 2000; Ran Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004, S. 17 ff.

russland seit Mitte der 1990er Jahre in dramatischer Weise geschehen. Die Frage, ob und mit welchen Erfolgsaussichten Verfassungsgerichte solchen Tendenzen der Entdemokratisierung entgegenwirken können, ist bislang kaum systematisch erforscht worden.

Allenfalls einige neuere Untersuchungen zur Rolle von (Verfassungs-)Gerichten in autoritären Systemen bieten hier erste Anhaltspunkte. Allerdings ist die Ausgangslage in diesen Fällen eine andere: In Autokratien geht es vorrangig darum zu ergründen, warum ein solches Gericht überhaupt geschaffen wird, obwohl es eine potentielle Quelle der Kritik an undemokratischen Herrschaftsverhältnissen darstellen könnte.¹¹ In Transformationsstaaten, die den Pfad der Demokratisierung verlassen haben, stellt sich hingegen in erster Linie die Frage, mit welcher Strategie die Verfassungshüter ihre ursprünglich vorhandene Unabhängigkeit oder zumindest die Weiterexistenz der Institution bewahren können.

Grundsätzlich gilt für Verfassungsgerichte in allen politischen Regimen gleichermaßen, dass sie auf die Akzeptanz der politischen Akteure angewiesen sind, deren Tätigkeit sie auf Verfassungskonformität überprüfen sollen. Diese müssen ihre Autorität freiwillig akzeptieren und ihre Kontrollfunktion selbst dann anerkennen, wenn sie den eigenen Interessen zuwider läuft. Dass die Verfassungsgerichte diese Akzeptanz nicht aus eigener Kraft erzwingen können, hat im Wesentlichen zwei Ursachen: Erstens sind Verfassungsgerichte reaktive Institutionen, das heißt sie können in der Regel nur dann aktiv werden, wenn sie von anderen politischen Akteuren oder – sofern ein individuelles Beschwerderecht vorgesehen ist – von einzelnen Bürgern angerufen werden. Existiert doch ein Selbstbefassungsrecht des Gerichts, wie es z.B. in Weißrussland bis 1996 punktuell vorhanden war, führt auch dieses nicht automatisch zur einem Autoritätsgewinn der Institution, wie noch zu zeigen sein wird. Im Ergebnis können die Verfassungsrichter das Ausmaß und die Intensität, mit denen sie auf den politischen Prozess einwirken, nicht selbst bestimmen. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, dass die anderen Akteure sie „mitspielen“ lassen.¹² Zweitens fehlt den Verfassungskontrolleuren die Fähigkeit, ihre Entscheidungen selbst zu implementieren. Sie verfügen nicht über Sanktionsmöglichkeiten und können lediglich an die Adressaten ihrer Entscheidungen appellieren, diese auch dann zu respektieren, wenn sie sie ablehnen.

Für neu gegründete Verfassungsgerichte in unsicheren politischen Transformationsprozessen wiegt dieses doppelte Handicap beim Kräfteressen mit den anderen politischen Akteuren besonders schwer, da hier die Legitimitätsbasis der richterlichen Verfassungskontrolle noch nicht durch jahrzehntelange Traditionen abgesichert ist. Inwiefern es der Institution gelingt, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen und dabei die Grundsätze einer liberalen, rechtsstaatlich verfassten Demokratie notfalls auch gegen entgegenstehende Machtinteressen der politischen Elite zu verteidigen, hängt wesentlich von den Überzeugungen und dem strategischen Geschick der ersten Richtergenerationen ab. Sie müssen bei allen Entscheidungen stets die möglichen Reaktionen der Kontrollierten im Hinterkopf behalten und abwägen, welche Strategie ihrem Auftrag der Demokratie-Versicherung mittel- und langfristig am besten dient. Deren Optionen im Umgang mit unbequemen Entscheidungen des Verfassungsgerichts reichen von (zähneknirschender) Akzeptanz bis zur offenen Kampfansage. Im Wesentlichen lassen sich fünf Reaktions-

¹¹ *Tamir Moustafa*, *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, New York 2007, S. 1.

¹² *George Tsebelis*, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002, S. 246.

muster unterscheiden,¹³ die den Handlungsspielraum und die institutionelle Autonomie der Verfassungshüter von Stufe zu Stufe stärker einschränken:

1. Akzeptanz aller – auch unliebsamer – Entscheidungen
2. Ignorieren einzelner Entscheidungen
3. Übereinstimmen einzelner Entscheidungen (sofern verfassungsrechtlich möglich)
4. Sanktionieren des Gerichts (z.B. durch öffentliche Kritik an einzelnen Richtern, Entziehung von Privilegien, Verlegung des Gerichtsortes o.Ä.)
5. Bekämpfen des Gerichts als Institution.

Es liegt auf der Hand, dass der Umgang des weißrussischen Staatspräsidenten *Lukašenka* mit der Institution bis 1996 fast ausschließlich von den Optionen 4: „Sanktionieren“ und 5: „Bekämpfen“ bestimmt war. Diesen ungleichen Kampf mussten die Verfassungsrichter verlieren. Wenn das politische Kräftefeld so eindeutig von einem Akteur beherrscht wird wie in Weißrussland unter *Lukašenka*, ist eine offene Machtprobe dem Ziel einer langfristigen Sicherung oder gar Erhöhung der Akzeptanz unabhängiger richterlicher Verfassungskontrolle eher abträglich. Hier kann es strategisch klug sein, strittige Fragen – wenn möglich – gar nicht zu entscheiden oder die Verfassung sogar im Sinne des dominanten Akteurs „umzudeuten“. Wenn auf diese Weise verhindert werden kann, dass das Gericht in einem offenen Schlagabtausch unterliegt und ‚im Kampf für die Demokratie‘ vollständig untergeht, dann erhöht das auf lange Sicht unter Umständen die Chancen einer vorsichtigen, graduellen Ausweitung des demokratiefördernden Einflusses der Institution.

Zugleich birgt ein solcher Anpassungsprozess mit dem Ziel der institutionellen Überlebenseicherung die Gefahr, dass die ehemals unabhängige Instanz zu einem rein apologetischen Erfüllungshelfen des dominanten politischen Akteurs mutiert. Wie *Tom Ginsburg* und *Tamir Mustafa* nachweisen, kann die Etablierung bzw. Duldung von zumindest formal autonomen Gerichten im Allgemeinen durchaus im Interesse autoritärer Herrschaftssicherung liegen.¹⁴ Zu den von ihnen genannten Funktionen, die sich auch auf den speziellen Aufgabenbereich der Verfassungsgerichtsbarkeit übertragen lassen, zählt vor allem die Legitimierung des undemokratischen Regimes nach innen und außen durch das scheinbare Bekenntnis zu einem zentralen Element rechtsstaatlicher Herrschaftsführung. Außerdem können die Richter durch regimetreue Entscheidungen zur Stabilisierung der bestehenden Machtverhältnisse beitragen, indem sie die bürokratischen Eliten kontrollieren und auftretende Konflikte als vorgeblich neutrale Schiedsrichter lösen.¹⁵

Überträgt man diese Erkenntnisse auf die spezielle Situation von Verfassungsgerichten in Entdemokratisierungsprozessen, so zeigt sich eine besondere Herausforderung: Am Anfang steht hier der Verlust bereits ausgeübter autonomer Kompetenzen und nicht die allmähliche „Eroberung“ von Eigenständigkeit. Im Ergebnis kann leicht der Eindruck von Selbstentmachtung im Interesse des eigenen Überlebens entstehen, was einen dauerhaften Legitimitätsverlust der Institution richterlicher Verfassungskontrolle Vorschub leisten könnte. Angesichts dieser Gratwanderung sind die Handlungsoptionen der Verfassungsrichter äußerst begrenzt; ein vorsichtiges strategisches Agieren erscheint besonders bedeutsam.

¹³ In Anlehnung an *Tom Ginsburg*, Fn. 8, S. 77.

¹⁴ *Tom Ginsburg/Tamir Moustafa*, *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge 2008.

¹⁵ *Tom Ginsburg/Tamir Moustafa*, Fn. 14, S. 5-8.

Zumindest als Anhaltspunkt könnte hier die von *Tom Ginsburg* für Verfassungsgerichte in Transformationssituationen herausgearbeitete „Strategie der Fallauswahl“ dienen.¹⁶ Demnach lassen sich grundsätzlich drei Konfliktgruppen unterscheiden, mit denen die Richter befasst werden: Vertikale Gewaltenteilungsprobleme zwischen lokalen und zentralen Staatsinstitutionen, horizontale Gewaltenteilungskonflikte zwischen gleichrangigen – zumal nationalen – politischen Akteuren und schließlich der Bereich der Grundrechtsgarantien. Es liegt auf der Hand, dass die Verfassungskontrolleure in den beiden ersten Fallgruppen in besonderem Maße Gefahr laufen, in politische Machtkämpfe verwickelt zu werden und damit Anlass für eine weitere Bekämpfung der Institution zu bieten. Zwar erzwingen auch Entscheidungen im Bereich des Grundrechtsschutzes mitunter eine Parteinahme „gegen das Machtzentrum zugunsten vergleichsweise marginaler Akteure, zumal einzelner Individuen“.¹⁷ Aber je nach Materie ist hier doch die Chance am größten, in zumindest vordergründig „unpolitischen“ Themenfeldern außerhalb des unmittelbaren Blickfeldes der politischen Akteure zu agieren und dabei als „Anwalt der Schwachen“ Unterstützung in der Bevölkerung zu erhalten – was langfristig die Chancen nicht nur des institutionellen Überlebens, sondern sogar einer tendenziellen Stärkung der eigenen Position erhöhen könnte.

Inwiefern sich derartige systematische Überlegungen auf die konkrete Problemlage des weißrussischen Verfassungsgerichts übertragen lassen – und wie realitätsnah sie sind – soll im Folgenden untersucht werden. Hierzu gilt es zunächst, die näheren Umstände zu erläutern, die zur Gründung eines unabhängigen Verfassungsgerichts in Weißrussland geführt haben.

III. Verfassung und Verfassungsgericht im postsowjetischen Weißrussland: Die verschleppte Gründungsphase

Die Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 stieß in der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik weder bei den politischen Eliten noch bei der Bevölkerungsmehrheit auf große Begeisterung. Nachdem sie bereits die Reformbestrebungen der Sowjetregierung unter *Michail Gorbatschow* allenfalls widerwillig mitgetragen hatte, organisierte die Republikführung den Weg in die Eigenstaatlichkeit nur schleppend und stand vor allem einer demokratischen Transformation des politischen Systems sehr skeptisch gegenüber.¹⁸ So waren die ersten Jahre der postsowjetischen Eigenstaatlichkeit nicht nur von nahezu vollständiger personeller Kontinuität gegenüber der sowjetischen Nomenklatura geprägt, sondern auch die zentralen Verfassungsinstitutionen blieben zunächst unverändert. Obwohl der weißrussische Oberste Sowjet bereits im Juli 1990 – also noch vor der Auflösung der Sowjetunion – eine 74-köpfige Kommission mit der Redaktion einer neuen Verfassung beauftragt hatte, dauerte es fast vier Jahre, bis diese im März 1994 von den Abgeordneten angenommen wurde. Der konstitutionelle Schwebezustand bildete eine wesentliche Ursache für die Immobilität, die die politische Landschaft der Republik Belarus in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit kennzeichnete. Er diente den Gegnern des politischen Wandels nicht nur als Vorwand, die Neuwahl des Parlaments immer weiter hinauszuschieben, sondern er verzögerte dringend notwendige marktwirtschaftli-

¹⁶ *Tom Ginsburg*, Fn. 8, S. 86-89.

¹⁷ *Tom Ginsburg*, Fn. 8, S. 87.

¹⁸ *Silvia von Steinsdorff*, Fn. 2, S. 481.

che Reformen aufgrund der unklaren Rechtslage und verhinderte die demokratische Umstrukturierung der lokalen und regionalen Verwaltung.¹⁹

Zwar herrschte rasch Einigkeit über die Verankerung der grundlegenden Prinzipien demokratischer Herrschaftsordnung, wie der Volkssouveränität (Art. 3 Verf. v. 1994), der Gewaltenteilung (Art. 6 Verf. v. 1994), des Rechtsstaatsprinzips (Art. 7 Verf. v. 1994) und des Schutzes zentraler Grundrechte (Art. 21 Verf. v. 1994). Die inhaltlichen Auseinandersetzungen über die neue Verfassung, deren erster Entwurf im November 1991 vom Obersten Sowjet in erster Lesung angenommen worden war, betrafen neben der konkreten Ausgestaltung der Grundrechte vor allem die Machtbalance zwischen den Staatsgewalten.

Die Form der Staatsorganisation, die sich in der 1994 verabschiedeten Verfassung letztlich durchsetzte, entsprach am ehesten einem präsidentiellen Regierungssystem, allerdings mit zwischen Präsidenten und Premierminister geteilter Exekutive²⁰. Gegen den erklärten Willen der reformorientierten Volksfront-Abgeordneten – die die Schlussabstimmung am 15.3.1994 aus diesem Grund boykottierten – wurde ein starkes Präsidentenamt geschaffen, dessen Inhaber zugleich als Staatsoberhaupt und Chef der Exekutive fungierte. Dem für fünf Jahre direkt vom Volk gewählten Präsidenten (nur eine Wiederwahl war möglich; Art. 97 Abs. 1 Verf. v. 1994) oblag die Ernennung und die Kontrolle des Premierministers und des gesamten Kabinetts. Er verfügte über die Gesetzesinitiative, eine weitreichende Befugnis zum Erlass von Dekreten sowie über ein suspensives Vetorecht im Gesetzgebungsverfahren, das nur mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament überstimmt werden konnte. Der Präsident hatte allerdings – im Gegensatz zu den Regelungen der semipräsidentiellen Regierungssysteme in Russland und anderen Nachfolgestaaten der UdSSR – nicht das Recht zur Parlamentsauflösung. Im Gegenzug verfügte die Legislative nicht über die ‚Waffe‘ des Misstrauensvotums gegenüber der Regierung. Sie hatte hingegen relativ weitreichende Kompetenzen auf den Gebieten der Gesetzgebung, der Budgethoheit sowie hinsichtlich personalpolitischer Entscheidungen²¹.

Eine zentrale institutionelle Neuerung neben der Einführung des Präsidentenamtes war die Einrichtung eines Verfassungsgerichtes. Zwar war bereits 1989 – analog zu ähnlichen Regelungen in anderen Sowjetrepubliken und auf Unionsebene – ein Komitee für Verfassungskontrolle in die weißrussische Republikverfassung eingefügt worden; diese Bestimmung wurde jedoch nie in die Verfassungsrealität umgesetzt.²² Die Verfassung vom März 1994 hingegen widmete der neuen Institution nicht nur einen eigenen Abschnitt (Kapitel 6), in dem die Zusammensetzung, die Kompetenzen und Funktionen des Verfassungsgerichts in sieben Artikeln (Art. 125-132 Verf. v. 1994) festgelegt waren, sondern sie verwies auch auf die Notwendigkeit einer weiteren Konkretisierung in einem eigenen Verfassungsgerichtsgesetz (Art. 132 Verf. v. 1994).

¹⁹ Alexander Lukashuk, Yesterday as Tomorrow. Why it works in Belarus, East European Constitutional Review 3/1998, S. 45.

²⁰ Georg Brunner, Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin 1996, S. 97.

²¹ Silvia von Steinsdorff, Fn. 2, S. 483.

²² Aljaksandr Vashkevich, From Vague Ideas to Unclear Reality. The Evolution of Constitutional Control in Belarus in the Context of Its Influence on the Human Rights Situation, Lund 2011, S. 26, <<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=2295041&fileId=2342998>>.

Dieses Gesetz (VerfGG) wurde bereits zwei Wochen nach der Verabschiedung der Verfassung ebenfalls vom Parlament angenommen und trat am selben Tag in Kraft wie die Verfassung.²³

Das neue Verfassungsgericht umfasste elf Richter, die vom Obersten Sowjet in geheimer Abstimmung gewählt wurden (Art. 126 Verf. v. 1994). Am 28. April 1994 konnten sich die Abgeordneten mehrheitlich nur auf acht Kandidaten aus einer vorab vom Rechtsausschuss und den Fraktionen des Parlaments zusammengestellten Liste mit 40 Namen verständigen und wählten außerdem einen weiteren Richter, der nicht auf der Liste gestanden hatte. Formale Voraussetzung für die Tätigkeit als Verfassungsrichter waren neben der weißrussischen Staatsbürgerschaft und einem Jurastudium „besondere Qualifikationen im Bereich des Rechts sowie hohe moralische Integrität“. Die Mehrheit der neun zunächst gewählten Richter hatte zuvor hohe Positionen in der Regierung bzw. der Ministerialverwaltung oder als Richter an ordentlichen Gerichten ausgeübt. Da das Gericht nach § 12 VerfGG bereits mit mindestens sieben Richtern beschlussfähig war, konnte es sofort seine Arbeit aufnehmen. Die beiden zunächst vakant bleibenden Posten wurden schließlich im Mai 1996 vom Parlament nachbesetzt.²⁴ Alle Richter waren für elf Jahre gewählt, eine Wiederwahl war möglich. Der Vorsitzende Richter, dem eine herausgehobene Bedeutung zukam – er wies z.B. den anderen Richtern die von ihnen zu bearbeitenden Fälle zu²⁵ – wurde für zunächst fünf Jahre auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament bestimmt.

Die Kompetenzen des weißrussischen Verfassungsgerichts entsprachen in etwa dem Modell, das einige Jahre zuvor in vielen postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) etabliert worden war. Es orientierte sich an dem in Westeuropa verbreiteten Typus der konzentrierten Verfassungskontrolle, der alles staatliche Handeln der unmittelbaren juristischen Kontrolle durch ein zentrales Verfassungsgericht unterstellt. So konnte das Gericht auf Antrag des Staatspräsidenten, des Parlamentspräsidenten, einzelner Parlamentsausschüsse oder von mindestens 70 Abgeordneten sowie auf Initiative des Obersten Gerichts und des Obersten Wirtschaftsgerichts und des Generalstaatsanwaltes abstrakte Normenkontrollverfahren durchführen (Art. 127 Verf. v. 1994). Eine individuelle Verfassungsbeschwerde war hingegen nicht vorgesehen. Dieses Klagerecht des einzelnen Bürgers, das etwa vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht den Großteil der Verfahren ausmacht, haben allerdings die wenigsten neu geschaffenen Verfassungsgerichte in MOE übernommen.²⁶ Stattdessen verfügte das weißrussische Verfassungsgericht in der ersten Phase seiner Existenz über zwei Möglichkeiten, selbst initiativ zu werden: Zum einen konnten die Verfassungsrichter das Parlament auf verfassungswidrige Gesetze hinweisen und deren Änderung vorschlagen (Art. 130 Verf. v. 1994), und zum anderen sah das VerfGG (Art. 36 und Art. 44) vor, dass sie einmal jährlich in einem Be-

²³ *Aljaksandr Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, The Constitutional Court and Constitutional Crisis of 1996, in: *Valer Bulhakaw* (Hrsg.), *The Political System of Belarus and the 2001 Elections*. Minsk 2001, S. 78.

²⁴ *V.V. Podgrusha*, The Beginning of the Journey, *Review of Central and East European Law* 2/1996, S. 124; *Aljaksandr Pastukhow, Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 78.

²⁵ *A.V. Maryskin*, Report “The law clerks’ role when preparing the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus”. Paper for the Fourth Conference of Secretaries General of Constitutional Courts and Courts of Equivalent Jurisdiction (Ankara, Turkey, 1-2 October 2009), <<http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-JU%282009%29060-e.pdf>>.

²⁶ *Wojciech Sadurski*, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht 2008; *Silvia von Steinsdorff*, Fn. 7, S. 479-498.

richt das (nicht)verfassungskonforme Verhalten aller Staatsgewalten sowie die verfassungsrechtliche Lage im Land allgemein evaluierten.

Gerade die beiden letztgenannten Kompetenzen ermöglichten den weißrussischen Verfassungsrichtern in den ersten beiden Jahren ihrer Tätigkeit eine aktive Rolle bei dem Bemühen, den Prinzipien demokratischer Rechtsstaatlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen. So geht aus einer Erhebung von *Aljaksandr Vaškevič* hervor, dass mehr als die Hälfte aller Entscheidungen in Menschenrechtsfragen zwischen 1994 und 1996 vom Gericht selbst initiiert wurden: Die Verfassungsrichter wurden in sieben von insgesamt 13 Fällen aktiv, fünf Verfahren gehen auf Klagen des Obersten Sowjets bzw. seines Vorsitzenden und eines auf den Generalstaatsanwalt zurück.²⁷ Inhaltlich umfassten die Entscheidungen unterschiedliche Grundrechte; es ging um Medienfreiheit, die Rechte von Angeklagten im Strafverfahren, das Recht auf Wohnung, auf freie Wahl des Studienortes sowie um mehrere arbeitsrechtliche Fälle.²⁸ Rückblickend merken selbst *Michail Pastuchov* und *Aljaksandr Vaškevič*, zwei leidenschaftliche Kämpfer für ein aktives und unabhängiges weißrussisches Verfassungsgericht, kritisch an, dass nicht zuletzt die extensive Auslegung des Selbstbefassungsrechts die ablehnende Haltung des Staatspräsidenten gegenüber der Institution verstärkt habe und in seinen Augen letztlich zur Rechtfertigung des Verfassungscoups vom Herbst 1996 beitrug.²⁹

Als noch konfliktträchtiger erwiesen sich die staatsorganisatorischen Entscheidungen, die das weißrussische Verfassungsgericht in der ersten Phase seiner Existenz traf. Diese machten mit mehr als 30 der insgesamt 46 Entscheidungen zwischen 1994 und 1996 den weitaus größten Anteil aus.³⁰ Hier lag die Initiative überwiegend auf Seiten des Vorsitzenden des Obersten Sowjets, der wiederholt Normenkontrollverfahren anstrebte, um präsidiale Dekrete auf ihre Verfassungskonformität überprüfen zu lassen. Auf diese Weise wurden die Verfassungsrichter unwillkürlich immer stärker in die politische Auseinandersetzung hineingezogen und annullierten bis zum Herbst 1996 insgesamt 18 präsidiale Dekrete und Direktiven. In den meisten Fällen ignorierte der Staatspräsident die Entscheidungen über die Verfassungswidrigkeit seiner Handlungen jedoch komplett.³¹

Wie stark die Parteinahme der Verfassungsrichter um Präsident *Valerij Tichinja* zugunsten der Legislative in dieser hitzigen Phase war, belegen nicht zuletzt die beiden Jahresberichte des Gerichts zum Stand der Verfassungsordnung, die am 27. Januar 1995 und am 9. Februar 1996 veröffentlicht wurden. Bereits der erste Jahresbericht umfasste eine sehr kritische Bestandsaufnahme zur mangelhaften Implementierung der neuen Verfassung, zu Widersprüchen in der Gesetzgebung und zur mitunter fehlenden Bereitschaft der politischen Akteure, sich an die neue Rechtsordnung zu halten. Der Schwerpunkt des Berichts lag aber auf Vorschlägen, wie die Situation zu verbessern sei, und die Kritik wandte sich grundsätzlich an alle Repräsentanten des Staates gleichermaßen.³² Ein Jahr später hatten sich die Fronten deutlich verschärft: Die Richter kritisieren nun unverblümt die präsidialen Verstöße gegen die Gewaltenteilung und konstatierten, dass „die Exekutive ihre Macht mit illegitimen Mitteln erweitert, während die Rolle der Legislative und

²⁷ *Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 22, S. 121-122.

²⁸ Vgl. *Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 22, S. 41-51.

²⁹ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 82.

³⁰ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 82.

³¹ *Kathleen J. Mihalisko*, Belarus: Retreat to Authoritarianism, in: *Karen Dawisha/Bruce Parrott* (Hrsg.), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge 1997, S. 266.

³² *V.V. Podgrusha*, Fn. 24, S. 128.

der Judikative marginalisiert wird“.³³ Es folgte eine detaillierte Aufzählung der Verfassungsverstöße durch den Präsidenten.³⁴

Es steht außer Frage, dass die Vorwürfe der weißrussischen Verfassungsrichter an die Adresse von Präsident *Lukašenka* sachlich gerechtfertigt waren. Zugleich offenbart sich hier jedoch das eingangs geschilderte Dilemma von Verfassungsgerichten in Transformationsregimen, die in akute politische Auseinandersetzungen hineingezogen werden bzw. sich in diese hineinziehen lassen. So trug der selbstgewählte *judicial activism* des weißrussischen Verfassungsgerichts gewiss nicht dazu bei, die Verfassungskrise zu entschärfen. Eher lieferten die Richter dem ohnehin zum Verfassungsbruch entschlossenen Staatspräsidenten weitere Munition, um sein verfassungswidriges Verhalten in den Augen der Bevölkerung zu rechtfertigen.

IV. Die Niederlage des Verfassungsgerichts im Kampf gegen *Lukašenka*s „kalten Staatsstreich“³⁵

Im Ergebnis kam die erste, hoffnungsvolle Phase institutioneller und inhaltlicher Autonomie verfassungsrichterlichen Wirkens in Belarus schon bald an ihr Ende. Bereits knapp drei Monate nach Inkrafttreten der neuen Verfassung im März 1994 hatten Präsidentschaftswahlen stattgefunden, aus denen *Aljaksandr Lukašenka* als Sieger hervorgegangen war. Er machte von Beginn seiner Amtszeit an kein Hehl daraus, dass er sich nur insoweit an die Verfassungsordnung zu halten gedanke, wie dies seinen politischen Zielen nütze. Folgerichtig geriet *Lukašenka* bald in Konflikt mit den anderen Staatsorganen, allen voran dem Obersten Sowjet. Als sich die Abgeordneten im September 1994 weigerten, dem Präsidenten über seine verfassungsrechtlich verbrieften Kompetenzen hinaus weitreichende Vollmachten zu übertragen, entwickelte sich ein regelrechter Machtkampf zwischen dem Staatsoberhaupt und den Abgeordneten,³⁶ der nach den ersten freien Parlamentswahlen im Mai 1995 in voller Schärfe entbrannte und auf beiden Seiten unter Berufung auf die Verfassung ausgetragen wurde.

Im Verlauf des Jahres 1996 spitzte sich die Auseinandersetzung weiter zu, nachdem der Staatspräsident angekündigt hatte, die Machtbalance zwischen den Staatsgewalten per Referendum gravierend zu seinen Gunsten zu verschieben. Das Referendum an sich stellte bereits einen Verfassungsverstoß dar, weil eine so weitgehende Revision der Konstitution von 1994 gemäß Art. 83 Nr. 3 der Verfassung von 1994 allein dem Obersten Sowjet oblag. Daneben offenbarten die Art und Weise, wie *Lukašenka* seinen Plan durchsetzte, und vor allem die inhaltliche Zielrichtung der staatsorganisatorischen Totalrevision, dass es dabei letztlich um die Abschaffung der gerade erst in Kraft getretenen Verfassungsordnung ging.

Es entwickelte sich ein monatelanges Ringen zwischen den Staatsgewalten, wobei das Verfassungsgericht eindeutig Partei für die Position derjenigen Abgeordneten ergriff, die das Referendum mit allen Mitteln verhindern wollten. Wie tief die politischen Gräben hierbei quer durch die Institutionen verliefen, wurde im September 1996 sichtbar, als der

³³ *Paslanie Kanstytucyjnaga suda Rëspubliki Belarus’*: Ab stane kanstytucyjnaj zakonnasci y Rëspubliki Belarus’ y 1995 godze, Minsk 1996, S. 47.

³⁴ *Paslanie Kanstytucyjnaga suda Rëspubliki Belarus’*: Ab stane kanstytucyjnaj zakonnasci y Rëspubliki Belarus’ y 1995 godze, Minsk 1996, S. 47-50.

³⁵ *Heinz Timmermann*, Fn. 5, S. 19.

³⁶ *Ustina Markus*, *Business as Usual with Lukashenka*, *Transition* Vol. 1, 8/1995, S. 59-60.

Vorsitzende des Obersten Sowjets, *Sjamen Šareckij*, ein Normenkontrollverfahren gegen den wenige Tage zuvor mehrheitlich von seiner eigenen Institution gefassten Beschluss zur Durchführung des Referendums anstrebte. Das Verfassungsgericht entschied diese Klage, und verband sie im Wege der Selbstbefassung mit einer Überprüfung der Referendumsverordnung. Die Richter kamen zu dem Schluss, dass die formulierten Fragen verfassungswidrig seien und das Ergebnis des Referendums zudem keine rechtliche Bindungswirkung entfalten könne.³⁷ Parallel zu dieser formellen Entscheidung bezog insbesondere der Verfassungsgerichtspräsident *Valerij Tichinja* im Vorfeld des Verfassungsreferendums auch öffentlich Stellung gegen den Staatschef. Er bezeichnete das Plebiszit als antidemokratisch und verfassungswidrig und warf *Lukašenka* „Rechtswandalismus“ vor.³⁸

Schließlich regten 73 Abgeordnete des Obersten Sowjets Anfang November ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Staatspräsidenten vor dem Verfassungsgericht an. Formell begründeten sie dies mit den festgestellten früheren Verfassungsverletzungen durch Dekrete des Staatspräsidenten, die vom Verfassungsgericht aufgehoben worden waren. In der Sache sollte mit der Eröffnung des Impeachment-Prozesses jedoch in erster Linie die Durchführung des für den 24. November 1996 anberaumten Referendums verhindert werden.³⁹ Nicht zuletzt das drohende Amtsenthebungsverfahren führte zu einer weiteren Eskalation der Lage, sodass am 22. November 1996 drei besorgte russische Regierungsmitglieder zu einer Schlichtungsmission nach Minsk flogen. Am Rande dieser Beratungen kam es zu einer persönlichen Unterredung zwischen Staatspräsident *Lukašenka* und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts, *Valerij Tichinja*. Wie Augenzeugen der dramatischen Vorgänge rund um die Verhandlungen mit der russischen Delegation berichteten, unterzogen der Staatspräsident und seine Mitarbeiter *Tichinja* offenbar einer so nachhaltigen „Bearbeitung“ (*obrabotka*), dass er seine Haltung zu den Referendumsplänen diametral änderte.⁴⁰ Er plädierte plötzlich dafür, dass das mit der russischen Delegation erarbeitete Kompromisspapier umgesetzt werden solle, und er verhinderte am folgenden Tag den Beginn der Anhörung im Amtsenthebungsverfahren so lange, bis zwölf der 73 Antragsteller – die offenbar ebenfalls von der Präsidialadministration unter massiven Druck gesetzt worden waren – ihre Beteiligung an dem Verfahren zurückgezogen hatten. Damit war das nötige Quorum verfehlt, und das Impeachment wurde nicht weiter verfolgt.⁴¹

Dieser spektakuläre, offensichtlich nicht freiwillig erfolgte Sinneswandel des Verfassungsgerichtspräsidenten beendete die Auseinandersetzung um das Referendum, das am 24. November schließlich wie geplant stattfand und dem Staatspräsidenten einen klaren Sieg im institutionellen Machtkampf bescherte: Die mehrheitliche Zustimmung der weißrussischen Bevölkerung besiegelte *Lukašenkas* „kalten Staatsstreich“⁴² und ebnete den Weg in die Präsidialdiktatur. Folgerichtig reichten drei der elf amtierenden Verfassungsrichter, unter ihnen auch der Vorsitzende *Tichinja*, Anfang Dezember 1996 ihren Rücktritt ein.⁴³ Das Geschehen um den ersten weißrussischen Verfassungsgerichtspräsidenten wirft auch ein Schlaglicht auf die prekäre Rolle der Institution bei dem geschei-

³⁷ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 86-87.

³⁸ *Heinz Timmermann*, Fn. 5, S. 19.

³⁹ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 87.

⁴⁰ *Aleksandr Feduta*, *Lukašenko. Političeskaja biografija*, Moskau 2005, S. 314.

⁴¹ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 87-88.

⁴² *Heinz Timmermann*, Fn. 5, S. 19.

⁴³ *Andrew Wilson*, Fn. 1, S. 181.

terten Versuch, in Weißrussland eine rechtsstaatliche Demokratie zu errichten. Wie ein Beobachter der Ereignisse vom November 1996 treffend bemerkte, lag das eigentliche Problem darin, dass der Repräsentant einer zur politischen Zurückhaltung wenn nicht gar Neutralität verpflichteten Verfassungsinstitution überhaupt mit am Verhandlungstisch zwischen den politischen Konfliktparteien und den externen Schlichtern gesessen hatte.⁴⁴ Zum anderen erwies sich die starke Personalisierung und Politisierung der Institution als verhängnisvoll, deren Schicksal mit dem – persönlich tragischen – „Umfallen“ ihres Vorsitzenden besiegelt war.

V. Die Rolle des weißrussischen Verfassungsgerichts in Lukašenkas Regime: Zwischenbilanz

Infolge des Referendums vom November 1996 änderten sich die Koordinaten des weißrussischen Regierungssystems grundlegend. Mit der massiven Ausweitung der Präsidentschaftsvollmachten ging eine systematische Schwächung der legislativen und judikativen Staatsgewalten einher. An die Stelle des Obersten Sowjets trat die Nationalversammlung, wie das verkleinerte Zweikammerparlament seither heißt. Ihre Kompetenzen wurden gegenüber der Verfassung von 1994 sowohl im Gesetzgebungsprozess als auch hinsichtlich personalpolitischer Entscheidungen deutlich beschnitten.⁴⁵

Auch das Verfassungsgericht wurde weitgehend entmachtet. Zwar garantiert die geänderte weißrussische Verfassung auf dem Papier weiterhin die Unabhängigkeit der rechtssprechenden Gewalt sowie die Rechtssicherheit und -gleichheit der Bürger (Art. 22, 60, 109 bis 115 Verf. v. 1996). In der Verfassungswirklichkeit sind die konstitutionellen Rechtsstaatsgarantien allerdings weitgehend bedeutungslos, da „das Gerichtswesen einen integralen Bestandteil des Lukaschenko-Regimes“ bildet⁴⁶. Zum einen stehen die seit 1996 erlassenen Normen teilweise in offenem Widerspruch zu den demokratischen Postulaten der Verfassung, zum anderen werden die formellen Vorgaben in der politischen Praxis des Öfteren bewusst umgangen oder manipulativ umgedeutet.

Die konstitutionelle Basis der verfassungsrichterlichen Tätigkeit änderte sich ebenfalls in zentralen Punkten. Zunächst fällt auf, dass dem Verfassungsgericht nun kein eigenes Kapitel mehr gewidmet ist. Vielmehr werden seine Kompetenzen und die organisatorischen Bestimmungen unter der Rubrik „Gericht“ in Art. 116 Verf. v. 1996 subsumiert. Die Zahl der Richter wurde auf zwölf erhöht, der Präsident bestimmt sechs von ihnen unmittelbar. Einen der Ernannten schlägt er als Vorsitzenden vor, dessen Ernennung anschließend vom Rat der Republik bestätigt werden muss. Die unter direktem Einfluss der „Präsidentenvertikale“ stehende zweite Parlamentskammer wählt die restlichen sechs Richter (Art. 116 Abs. 3 Verf. v. 1996). Alle Richter werden weiterhin für elf Jahre ernannt, eine Wiederwahl ist nicht mehr möglich. Die Verfahrensarten und die Klageberechtigten vor dem Verfassungsgericht wurden in eingeschränkter Form aus der Verfassung von 1994 übernommen. Die Parlamentskammern etwa können sich nur noch als Kollektivorgane an die Richter wenden (Art. 116 Abs. 4 und 5 Verf. v. 1996). Das Klagerrecht einer qualifizierten Minderheit von Abgeordneten bzw. des Kammervorsitzenden entfiel ebenso wie das des Generalstaatsanwaltes. Zudem hat das Verfassungsgericht

⁴⁴ Aleksandr Feduta, Fn. 40, S. 316.

⁴⁵ Silvia von Steinsdorff, Fn. 2, S. 497 ff.

⁴⁶ Heinz Timmermann, Belarus unter Lukaschenko. Zwischen Russland und der EU. Bleibt die Perspektive des Systemwandels eine Vision?, in: Nach der „Orangen Revolution“. Der Bürger im Staat, Bd. 5, 4/2005, S. 195.

keine Möglichkeit mehr, auf eigene Initiative tätig zu werden und die Verfassungskonformität von Gesetzen oder Verordnungen zu überprüfen. Auch fehlen in der revidierten Konstitution die Zusicherung der richterlichen Immunität (ehemals Art. 131 Verf. v. 1994) und die Garantie der politischen und rechtlichen Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen (ehemals Art. 129 Verf. v. 1994). Das Verfassungsgerichtsgesetz wurde am 29. Januar 1997 entsprechend angepasst.

Das auch personell stark veränderte Gericht nahm Anfang März 1997 seine Arbeit unter den neuen Voraussetzungen auf. Die vom Präsidenten bzw. vom Rat der Republik benannten zwölf Richter, von denen nur vier bereits dem ersten weißrussischen Verfassungsgericht angehört hatten, wurden von Präsident *Lukašenka* persönlich vereidigt. Weder das Wahlverfahren noch diese Amtseinführung entsprach exakt den gerade erst erlassenen Verfassungsbestimmungen, aber von Seiten der Richter war Kritik an diesem Vorgehen nicht länger zu erwarten.⁴⁷ Zum neuen Vorsitzenden wurde *Ryhor Vasilevič* ernannt, der dem Gericht bereits seit 1994 angehört hatte und während der Verfassungskrise mehrfach öffentlich Partei für den Staatspräsidenten ergriffen hatte. Er leitete das Gericht bis 2008 und übergab dieses Amt nach Ablauf seiner regulären Amtszeit an *Petr Miklaševič*.

In der Folge der tiefgreifenden institutionellen und personellen Veränderungen wandelte sich die politische Rolle des weißrussischen Verfassungsgerichts dramatisch. *Andrej Kazakevič*, ein kritischer weißrussischer Beobachter, fasst die Veränderung folgendermaßen zusammen: „Das Verfassungsgericht hat so gut wie keinen direkten Einfluss auf die Entwicklung des rechtlichen und politischen Systems“.⁴⁸ Die weitgehende Bedeutungslosigkeit lässt sich nicht zuletzt an der Anzahl der zwischen 1997 und 2008 vorgelegten Entscheidungen ablesen: So ging die Zahl der bindenden Entscheidungen von anfänglich vier (1997) bis elf (1998) auf ein bis zwei pro Jahr zurück.⁴⁹ Der Grund hierfür ist offensichtlich: Seit dem „kalten Staatsstreich“⁵⁰ sind nur noch Institutionen und Personen klageberechtigt, die dem Staatspräsidenten gegenüber zu Loyalität verpflichtet sind und von ihrem Recht deshalb nicht gegen seinen Willen Gebrauch machen werden. Zudem wird die gesamte formelle und materielle Gesetzgebung unmittelbar von der Präsidentialadministration kontrolliert, sodass auch hier kaum unterschiedliche Einschätzungen der Verfassungskonformität auftreten können. Selbst der neue Präsident des Verfassungsgerichts, *Ryhor Vasilevič*, äußerte in der Einleitung zum 1999 vorgelegten Tätigkeitsbericht seiner Institution vorsichtige Kritik an dieser Marginalisierung. Er rechtfertigte die geringe Anzahl von Entscheidungen jedoch zugleich mit dem Hinweis darauf, dass jede einzelne von ihnen „abertausende von Menschen betrifft und zudem oft von besonderer Bedeutung für das Schicksal des gesamten Landes ist“.⁵¹

Die Verfassungsrichter starteten schließlich selbst verschiedene Initiativen, um ihre eigene Institution vor der völligen Untätigkeit und offensichtlichen Nutzlosigkeit zu bewahren. Zunächst warben sie um die nachträgliche Einführung einer individuellen Verfassungsbeschwerde. Als diese Idee bei den politischen Akteuren nicht auf Gegenliebe stieß, gingen sie seit 1999 verstärkt dazu über, einzelne (informelle) Bürgerbeschwerden

⁴⁷ *Michail Pastukhow/Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 23, S. 89.

⁴⁸ *Andrej Kazakevich*, Judiciary and Law Enforcement Authorities, in: *Hans-Georg Wieck/Stephan Malerius* (Hrsg.), *Belarus and the EU: From Isolation towards Cooperation*, Vilnius 2011, S. 84.

⁴⁹ *Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 22, S. 121.

⁵⁰ *Heinz Timmermann*, Fn. 5, S. 19.

⁵¹ *Zaključenija i odel'nye rešenija Konstitucionnogo Suda Respubliki Belarus' 1997-1998 gg.*, Minsk 1999, S. 125.

aufzugreifen und in Form von nicht bindenden Resolutionen zu beantworten.⁵² In den Jahren bis 2008 veröffentlichten die Verfassungsrichter jeweils ca. 20 bis 30 solcher unverbindlicher Rechtsgutachten.⁵³ Inhaltlich setzten sie sich darin mit unterschiedlichen Grundrechtsfragen auseinander, und regten vorsichtig – oft unter explizitem Verweis auf europäische oder andere internationale Normen – einen verstärkten Schutz individueller Rechte, etwa im Bereich sozialer Sicherung, an.⁵⁴

Ungeachtet dieser zaghaften Versuche, das Prinzip richterlicher Verfassungskontrolle in Weißrussland nicht gänzlich aufzugeben, blieb letztlich der Eindruck bestehen, dass das Verfassungsgericht in der neuen Staats- und Rechtsordnung keine genuine Funktion mehr erfüllte. Am 26. Juni 2008 betraute Staatspräsident *Lukašenka* die weitgehend arbeitslosen Verfassungskontrolleure daraufhin mit einer neuen Aufgabe: Per Dekret verfügte er, dass künftig alle Gesetzesinitiativen bereits vor ihrer endgültigen Verabschiedung von den Verfassungsrichtern überprüft werden müssen.⁵⁵ Seither ist das weißrussische Verfassungsgericht de facto als integraler Bestandteil der Legislative tätig. Diese Entwicklung erscheint nicht nur aus der Perspektive der in der weißrussischen Verfassung de jure noch immer verankerten Gewaltenteilung höchst bedenklich, sondern sie bleibt auch mit Blick auf die Effizienz weitgehend bedeutungslos: Von den 206 Gesetzesinitiativen, die die Richter in ersten beiden Jahren seit Inkrafttreten des Präsidialdekrets überprüften, beanstandeten sie keine einzige als (auch nur teilweise) verfassungswidrig.⁵⁶

VI. Fazit

In den knapp zwei Jahrzehnten seiner Existenz hat das weißrussische Verfassungsgericht tiefgreifende und teilweise dramatische Veränderungen durchlebt. Es bietet ein gutes Abbild der politischen Entwicklung, die das gesamte Regime genommen hat: Nach einer kurzen Phase des – wenngleich nicht immer störungsfrei verlaufenden – demokratischen Aufbruchs kam es zu heftigen Auseinandersetzungen um den künftigen politischen Kurs des Landes, die schließlich in Desillusionierung und Stagnation mündeten. Am Schicksal des Verfassungsgerichts lassen sich diese Etappen auch deshalb besonders gut ablesen, weil es neben dem Amt des Staatspräsidenten die einzige wirklich neue Verfassungsinstitution war, die erst nach dem Ende der Sowjetzeit entstanden und somit von Beginn an in besonderer Weise mit dem demokratischen Aufbruch verbunden war. Für eine kurze Zeitspanne wurde das Gericht – personifiziert durch seinen ersten Präsidenten *Valerij Tichinja* – sogar zum unmittelbaren politischen Akteur und zum direkten Gegenspieler des Präsidenten.

Auch das weißrussische Verfassungsgericht versuchte die Rolle eines Demokratie-Versicherers oder gar -Verteidigers zu spielen, die diesen Institutionen – wie eingangs skizziert – in politischen Transformationsprozessen meist zugeschrieben wird. Dies gelang jedoch nur kurzfristig; angesichts der massiven Entschlossenheit des Staatspräsidenten, alle Verfassungsinstitutionen nach seinen autoritären Vorstellungen umzubauen, wa-

⁵² *Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 22, S. 63.

⁵³ *Aljaksandr Vashkevich*, Fn. 22, S. 121.

⁵⁴ Siehe hierzu die von der Venedig-Kommission erstellten Übersichten über die Tätigkeit des weißrussischen Verfassungsgerichts: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Case-Law of the Constitutional Court of Belarus 1997-2003 / 2004-2005 / 2006- 2007. Strasbourg.

⁵⁵ *Andrei Kazakevich*, Fn. 48, S. 81.

⁵⁶ *Andrei Kazakevich*, Fn. 48, S. 88.

ren die Richter machtlos. Es blieb ihnen schließlich nur die Wahl zwischen Rücktritt oder kompletter Anpassung. Auch im weißrussischen Fall bestätigten sich die grundsätzlichen Überlegungen zu den strategischen Optionen von Verfassungsgerichten in der Auseinandersetzung mit politischen Akteuren, die den Entscheidungen der Richter ablehnend bis offen feindselig gegenüberstehen. Die von der Mehrheit der Richter gewählte Konfrontationsstrategie endete letztlich in der kompletten Entmachtung. Es bleibt allerdings fraglich, ob größere Zurückhaltung und der Versuch, sich aus dem politischen Streit der anderen Verfassungsorgane selbst dann herauszuhalten, wenn es dabei um konstitutionelle Probleme ging, die vollständige Marginalisierung des Verfassungsgerichts in Folge des „kalten Staatsstreichs“⁵⁷ verhindert hätte. Solche kontrafaktischen Gedankenexperimente sind allenfalls von theoretischem Interesse. Festzuhalten bleibt indes, dass die von den weißrussischen Verfassungsrichtern gewählte Strategie des politischen Aktivismus unter Ausnützung des punktuellen Selbstbefassungsrechts sicher nicht hilfreich war, um die Autonomie der Institution zu bewahren.

Seit dem Neustart 1997 unter veränderten rechtlichen und personellen Rahmenbedingungen ist das weißrussische Verfassungsgericht nahezu vollständig marginalisiert. Der weitgehende Funktionsverlust führte jedoch nicht zu seiner Abschaffung, sondern vielmehr zur Suche nach neuen Aufgaben. Auch wenn die Institution ihren ursprünglichen Auftrag nicht mehr erfüllt, ist sie für das politische Regime offenbar nicht bedeutungslos geworden. Vielmehr leistet die unkritische „Absegnung“ der Gesetzgebungstätigkeit durch die Richter, die seit 2008 sogar unmittelbar in den Gesetzgebungsprozess eingebunden sind, dem autoritären System gute Dienste bei dem Bemühen, Stabilität und Legitimität zu erreichen. Das weißrussische Verfassungsgericht ist somit zum apologetischen Notar der Autokratie mutiert.

⁵⁷ Heinz Timmermann, Fn. 5, S. 19.