

Maksat Kachkeev

Der schwierige Weg der kirgisischen Justiz 1990-2006

Die Justiz stellt – neben der Exekutive und Legislative – einen der drei Zweige staatlicher Gewalt dar. Sinn dieser Gewaltenteilung ist die Aufteilung staatlicher Macht auf verschiedene Organe, die Legislative, die Exekutive und die Judikative, um so einer zu großen Machtkonzentration entgegenzuwirken. Die aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung hergeleitete richterliche Unabhängigkeit schützt das Vertrauen des rechtsuchenden Bürgers in eine neutrale und ausschließlich an das Gesetz gebundene Streitentscheidung der Justiz¹. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn der Staat am Ausgang des Verfahrens interessiert oder sogar selbst Verfahrensbeteiligter ist². Die richterliche Unabhängigkeit bezieht sich in erster Linie auf die Spannungsverhältnisse zwischen der Judikative und der Exekutive³. In Anbetracht der schrecklichen Erfahrungen mit dem kommunistischen Totalitarismus und der unbegrenzten Willkür staatlicher Behörden und Amtsträger gegenüber dem Einzelnen ist die Unabhängigkeit der Justiz besonders wichtig für die neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Die Geschichte der Justiz in der Sowjetunion zeigt, dass ihr hier stets nur eine subsidiäre und untergeordnete Rolle im System der Staatsgewalten zugebilligt wurde. Dies zeigte sich in den unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnissen – der Abhängigkeit der Gerichte von der KPdSU, der Staatsanwaltschaft oder der Justizverwaltung bzw. dem Justizministerium⁴. Der vorliegende Beitrag erlaubt keine umfassende Analyse der Justizreform in Kirgisistan. Jedoch sollen die wichtigsten Schritte, die unternommen wurden, um die Unabhängigkeit der Justiz im gesamten Land sicherzustellen, aufgezeigt und kritisch untersucht werden.

Seit der Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1990⁵ hat die kirgisische Justiz verschiedene Phasen je nach der Verteilung der Macht in den verschiedenen kirgisischen Verfassungen durchlebt. Insofern können drei bedeutsame Etappen unterschieden werden. Die erste Periode bildet die Rechtslage auf der Grundlage des neuen Gerichtsverfassungsgesetzes von 1990 und der neuen kirgisischen Verfassung von 1993. Der zweite Zeitabschnitt umfasst die Verfassungsänderungen von 1996 und 2003 sowie die Gesetze „Über das Oberste Gericht der Kirgisischen Republik und über die örtlichen Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit“ von 1999 und dessen Nachfolger von 2003. Die dritte Etappe der kirgisischen Justiz beginnt schließlich mit der Verabschiedung der neuen Verfassung vom November 2006.

¹ Siehe z.B. BVerfGE 3, 225, 247; BVerfGE 22, 106, 111; BVerfGE 34, 52, 59.

² *Otto Rudolph Kissel*, Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1994, § 1, Rdnr. 1.

³ Siehe z.B. bezüglich der sachlichen Unabhängigkeit in der deutschen Rechtsordnung: BVerfGE 3, 213, 224; BVerfGE 14, 59, 69; *Ruth Schmidt-Räntsch*, Dienstaufsicht über Richter, Bielefeld 1985, S. 16; siehe auch die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR: *Campbell and Fell v. United Kingdom*, Appl. Nr. 7819/77; 7878/77, Urteil vom 28.6.1984, Rdnr. 78; *Findlay v. United Kingdom*, Appl. Nr. 22107/93, Urteil vom 25.2.1997, Rdnr. 73; *Christoph Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003, § 24, Rdnr. 22.

⁴ Ausführlich hierzu: *Igor Petrushin*, Pravosudie: vremja reform (Rechtsprechung: Zeit der Reformen), Moskau 1991; *László Révész*, Justiz im Ostblock: Richter und Strafrecht, Köln 1967, *Harold Berman*, Justice in the USSR, 3. Auflage, Cambridge 1966.

⁵ Unabhängigkeitserklärung der Republik Kirgisistan vom 31.8.1991.

I. Das Gerichtsverfassungsgesetz von 1990 und die Verfassung von 1993

Die ersten Reformversuche wurden bereits in der Sowjetunion während der Perestroika nach der 19. Parteikonferenz der KPdSU unternommen⁶. Nach der Änderung der Verfassung der UdSSR von 1988⁷ wurden beispielsweise das Gesetz „Über den Status der Richter von 1989“⁸ und das Gesetz „Über die Verantwortlichkeit für die Missachtung des Gerichts“⁹ verabschiedet. Gemäß den insofern geänderten Verfassungsbestimmungen der Unionsverfassung von 1977 waren nunmehr die übergeordneten Sowjets der Volksdeputierten für die Wahl der Richter aller Ebenen verantwortlich¹⁰. Geändert wurde ebenfalls die Amtszeit der Richter, die von 5 auf 10 Jahre verlängert wurde¹¹. Das neue Gerichtsverfassungsgesetz der damaligen Kirgisischen Unionsrepublik von 1990¹² wurde im Fahrwasser der in der gesamten UdSSR durchgesetzten Justizreform verabschiedet. Dies zeigte sich in erster Linie dadurch, dass der Oberste Sowjet der Kirgisischen SSR sich das Machtmonopol im Hinblick auf die Judikative vorbehielt: Die Richter aller Ebenen, d.h. die Richter der Bezirke und Gebiete und die Richter des Obersten Gerichts der Republik waren nunmehr vom Obersten Sowjet zu ernennen (Art. 28, 33, 44 GVG). Die quantitative Zusammensetzung der Gerichte aller Ebenen (Art. 27, 33) sowie die Gründung neuer Bezirksgerichte erfolgte zwar auf Vorschlag des Justizministeriums; die endgültige Entscheidung oblag aber auch hier dem Parlament (Art. 25).

Die kirgisische Verfassung vom 5. Mai 1993 behielt das frühere sowjetische Model der Justiz, d.h. den Aufbau der Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit in den drei Ebenen der Bezirks- und Gebietsgerichte und des Obersten Gerichts (Art. 79 Abs. 2), in den Grundzügen bei. Eine neue Institution stellten allerdings das Verfassungsgericht und das Oberste Wirtschaftsgericht dar. Letzteres war zuständig für Streitigkeiten zwischen juristischen Personen (Art. 84 Abs. 2). Die Tendenz zur Übertragung von Kompetenzen bezüglich der dritten Gewalt primär an das Parlament fand ebenfalls einen Ausdruck in der Verfassung von 1993, die anordnete, dass die örtlichen Richter zwar vom Staatspräsidenten vorgeschlagen, jedoch im Einverständnis mit dem Parlament zunächst für eine dreijährige Probezeit und dann für eine siebenjährige Amtszeit vom Staatspräsidenten ernannt werden (Art. 80 Abs. 2 S. 2). Die Richter des Verfassungsgerichts wurden hingegen vom Parlament für eine Amtsperiode von 15 Jahren ernannt (Art. 80 Abs. 1 S. 2). Dasselbe galt für die übrigen Richter der obersten Gerichte, des Obersten Wirtschaftsgerichts und des Obersten Gerichts; ihre Amtszeit war aber auf zehn Jahre beschränkt (Art. 80 Abs. 1 S. 3). Bemerkenswert ist die Tatsache, dass der Begriff

⁶ Siehe z.B. den Konferenzbeschluss „Über die Rechtsreform“, abgedruckt in *Socialističeskaja zakonnost*, 1988 Nr. 9, S. 3, auch bei: *Boris Meissner*, Die erste Phase der Verfassungsreform Gorbatschows und ihre Auswirkungen auf das Verhältnis von Partei und Staat, ROW 1989, S. 385 (386), oder bei: *Valerij Savickij*, Perestrojka und Rechtsprechung in der UdSSR, ROW 1990, 61 (61).

⁷ *Vedomosti VS SSSR*, 1988, Nr. 49, S. 727, ausführlich siehe bei *Brunner, Georg/Schmidt, Carmen*, Die sowjetische Verfassungsreform vom Dezember 1988, *Osteuropa-Recht* 1989, S. 77 (92).

⁸ Gesetz „Über den Status der Richter“ vom 4.8.1989, *VVS SSSR*, Nr. 9, S.223, deutsche Übersetzung in: *JfO* 1990, S. 178 ff. oder *ROW*, 1989, S. 354 ff.

⁹ Gesetz „Über die Verantwortlichkeit für die Missachtung des Gerichts“ vom 2.11.1989, *VVS SSSR*, 1989 Nr. 22, S. 418; deutsche Übersetzung in: *JfO* 1990, S. 192 ff und *ROW* 1990, S. 40. Eine Ausnahme gilt für die Richter der Obersten Gerichte der Republiken – diese waren durch die Obersten Sowjets der jeweiligen Republiken zu wählen.

¹⁰ Art. 152 *Verf. UdSSR* 1977 i.d.F. vom 1.12.1988

¹¹ Art. 152 *Verf. UdSSR* 1977 i.d.F. vom 1.12.1988.

¹² Gerichtsverfassungsgesetz der Kirgisischen Republik vom 11.4.1990.

„richterliche Unabhängigkeit“ in der Verfassung von 1993 ausdrücklich nicht erwähnt wurde. Der Verfassungsgeber begnügte sich vielmehr mit der Anordnung, dass „die Richter nur der Verfassung und dem Gesetz unterworfen sind“ und „ihr Status durch soziale, materielle und andere Garantien für ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten ist“ (Art. 79 Abs. 4). Die Garantien für die richterliche Unabsetzbarkeit waren ebenfalls unzureichend. Neben einem schlechten gesundheitlichen Zustand und dem eigenen Wunsch konnten auch die Ergebnisse eines Qualifikationstests und „die Verletzung der Gesetzlichkeit“ einen Grund für die Entlassung eines Richters bieten (Art. 81 Abs. 2).

II. Die Verfassungsänderung von 1996

Im Jahr 1996 erfolgte eine Zäsur. Durch die von Staatspräsident *Askar Akaev* durchgesetzte Volksabstimmung vom 10. Februar 1996 und die zugleich vorgenommene Verfassungsänderung wurde die Macht grundlegend zu Gunsten der Exekutive verschoben¹³. Eine grundsätzliche Neuerung bestand darin, dass nun der Staatspräsident ermächtigt wurde, alle Richter des Parlaments zu ernennen, ohne an eine Zustimmung des Parlaments gebunden zu sein (Art. 80 Abs. 2). Dies führte dazu, dass die Ernennung der Richter praktisch in die Kompetenz der Präsidentialverwaltung fiel, da interne Vorschriften die Auswahl der Richter in die Zuständigkeit der Rechtsabteilung verwiesen¹⁴. Auch nach den geänderten Verfassungsbestimmungen bestand die Möglichkeit eines vorzeitigen Qualifikationstests, der ebenfalls von der Rechtsabteilung der Präsidentialverwaltung durchgeführt wurde und ggf. den Grund für die Entlassung bieten konnte, fort (Art. 81 Abs. 1 S. 2). Im Übrigen wurden die Modalitäten bezüglich der Amtszeit der Richter nicht geändert (Art. 80 Abs. 2).

Im Einklang mit den geänderten Verfassungsbestimmungen von 1996 wurde im Jahr 1999 das Gesetz „Über das Oberste Gericht der Kirgisischen Republik und über die örtlichen Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit“¹⁵ verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurden die Kompetenzen bezüglich der Judikative weiter in Richtung Exekutive verlagert. So wurde z.B. der Staatspräsident ermächtigt die quantitative Zusammensetzung des Obersten Gerichts (Art. 7 Abs. 2) sowie der Bezirks- (Art. 35 Abs. 3) und Gebietsgerichte zu bestimmen (Art. 40 Abs. 3); auch die Errichtung neuer Gerichte innerhalb einer Stadt oder eines Bezirks fiel nunmehr in seine Zuständigkeit (Art. 34 Abs.2).

¹³ Das Gesetz „Über die Veränderungen und Ergänzungen der Verfassung der Kirgisischen Republik“ vom 17.2.1996, angenommen durch die Volksabstimmung vom 10.2.1996; vgl. dazu z.B. *Karl-Heinz Moder*, Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien, Osteuropa 2002, Heft 1, S. 28 ff.; ausführlich zu den autoritären Tendenzen in der zentralasiatischen Region *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 1996, S. 223 ff.

¹⁴ Ordnung „Über das Verfahren und die Bedingungen der Nominierung der neuen Kandidaten für die Ernennung zum Richter der örtlichen Gerichte“, bestätigt durch das Präsidentialdekret Nr. 307 vom 30.11.1999.

¹⁵ Gesetz „Über das Oberste Gericht der Kirgisischen Republik und über die örtlichen Gerichte der allgemein Gerichtsbarkeit“ Nr. 36 vom 24.4.1999.

III. Die Verfassungsänderung von 2003

Auch mit der Verfassungsänderung von 2003¹⁶, die ebenfalls im Wege der Volksabstimmung erfolgte, wurde das Machtverhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative berührt¹⁷. Der Machtkampf zwischen Legislative und Exekutive ist dabei auch nicht spurlos an der Judikative vorbeigegangen. Hinsichtlich der Berufung der örtlichen Richter wurde der Staatspräsident allerdings wieder an das Einverständnis des Parlaments gebunden (Art. 80 Abs. 6 S. 2). Als ein positiver Schritt bei dieser Verfassungsänderung ist vor allem die ausdrückliche Verankerung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit zu nennen, wonach die Richter unabhängig und nur der Verfassung und den Gesetzen der Kirgisischen Republik unterworfen sind (Art. 80 Abs. 1). Ferner wurde auch im Jahr 2003 ein neues Gesetz „Über das Oberste Gericht der Kirgisischen Republik und die örtlichen Gerichte“¹⁸ verabschiedet. Die wichtigste Änderung erfuhr dabei das Verfahren der Richterauswahl. 2004 wurde der Nationalrat für Justizangelegenheiten etabliert¹⁹, der seither für die Auswahl der Richter, die Nominierung der Kandidaten für vakante Ämter sowie die Durchführung der Qualifikationstests und die Entscheidung über eine Entlassung aus dem Amt zuständig ist. Damit wurde das Monopol der Exekutive bezüglich der Auswahl und Berufung der Richter durchbrochen. Denn der Nationalrat für Justizangelegenheiten ersetzt nun den Prüfungsausschuss der Präsidialverwaltung. Der Nationalrat für Justizangelegenheiten setzt sich seit seiner ersten Besetzung im Jahr 2004 aus fünf Richtern des Obersten Gerichts und der örtlichen Gerichte, zwei Parlamentsabgeordneten sowie jeweils einem Vertreter des Staatspräsidenten, des Ministerpräsidenten und des Justizministeriums sowie drei Rechtswissenschaftlern und zwei Vertretern der juristischen Verbände zusammen²⁰.

IV. Die Verfassung von 2006

Die nächste für die kirgisische Justiz bedeutsame Etappe wurde mit der Verabschiedung der neuen Verfassung im November 2006 eingeleitet. Nach den langen Auseinandersetzungen zwischen dem Parlament und dem Staatpräsidenten kann diese Verfassung als ein Kompromiss im mehrere Jahre andauernden Kampf zwischen der Exekutive und der Legislative betrachtet werden. Die neue Verfassungslage bleibt aber auch nicht ohne Einfluss auf die Stellung der Richter.

In der neuen Verfassung wurde die von der Einwilligung des Parlaments abhängige Berufung der örtlichen Richter durch den Staatspräsidenten aufrechterhalten (Artt. 79 Abs. 6 S. 2, 46 Abs. 1 S. 5). Eine Einschränkung der Kompetenz des Staatspräsidenten

¹⁶ Gesetz der Kirgisischen Republik „Über die neue Redaktion der Verfassung der Kirgisischen Republik“ vom 18.2.2003.

¹⁷ Dazu ziehe z.B. *Thomas Kunze*, „Die Geschichte einer Verfassung: Machtsicherung für Präsident *Akajew* oder Stunde Null der Opposition in Kirgistan?“, KAS/AI 5 (2003), S. 46 ff. und *Judith Beyer*, Rhetoric of „Transformation“: The Case of the Kyrgyz Constitutional Reform“, in: *Andrea Berg/Anna Kreikemeyer* (Hrsg.), *Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited*, Hamburg 2006, S. 43ff.

¹⁸ Gesetz „Über das Oberste Gericht der Kirgisischen Republik und die örtlichen Gerichte“ vom 18.7.2003.

¹⁹ Siehe das Präsidialdekret „Über den Nationalrat für Justizangelegenheiten beim Präsident der Kirgisischen Republik“ vom 14.12.2004.

²⁰ Abs. 1 des Präsidialdekrets „Über den Nationalrat für Justizangelegenheiten beim Präsident der Kirgisischen Republik“.

ist jedoch dadurch erfolgt, dass die Kandidaten für das Richteramt nun vom Nationalrat für Justizangelegenheiten dem Staatspräsidenten vorgeschlagen werden (Art. 79 Abs. 6 S. 2). Bemerkenswert ist auch, dass der Nationalrat für Justizangelegenheiten in der Verfassung abgesichert worden ist (Art. 88). Die Verfassung von 2006 schreibt vor, dass der Nationalrat aus einer gleichen Zahl von Vertretern der Richterschaft, des Parlaments, der Exekutive und der gesellschaftlichen Vereinigungen zu bilden ist (Art. 88 Abs. 2 S. 1). Der Rechtsstatus des Nationalrates ist ebenfalls dadurch zu sichern, dass seine Aufgaben und Kompetenzen nun durch ein Gesetz und nicht mehr – wie zuvor – durch ein Präsidialdekret zu regeln sind (Art. 88 Abs. 2 S. 2). Auch der Grundsatz der richterlichen Selbstverwaltung findet nun seinen Ausdruck in der neuen Verfassung, denn die Gerichte regeln hiernach ihre „inneren Angelegenheiten“ selbst (Art. 87 Abs. 1). Als Organe der richterlichen Selbstverwaltung sind der Richterkongress (S'ezd Sudej) und ein Richterrat (Sovet Sudej) vorgesehen (Art. 87 Abs. 2). Der Richterrat „schützt die Rechte und gesetzlichen Interessen der Richter“; er gewährleistet die Kontrolle über die Ausarbeitung und Verwirklichung des Haushalts der Gerichte; er organisiert die Fortbildung der Richter und entscheidet über die disziplinarrechtliche Verfolgung eines Richters (Art. 87 Abs. 3). Die Zuständigkeit der Richterversammlung ist in der neuen Verfassung nicht geregelt; insofern wird darauf verwiesen, dass die Tätigkeit sowohl der Richterversammlung als auch des Richterrats durch Gesetz zu regeln ist (Art. 87 Abs. 4).

Zahlreiche Neuerungen betreffen das Verfahren der Entlassung eines Richters. Im Gegensatz zu früheren Verfassungsbestimmungen ist ausdrücklich normiert, dass ein Richter vom Präsidenten nur auf Vorschlag des Nationalrats für Justizangelegenheiten und im Einverständnis mit dem Parlament vorzeitig seines Amtes enthoben werden kann (Art. 81 Abs. 4). Problematisch im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit ist aber die neue Verfassung insofern, als ein Richter seine Kompetenzen hiernach nur solange behält, wie sein Verhalten „tadellos“ ist (Art. 81 Abs. 1). Zu den Gründen für die Abberufung eines Richters aus seinem Amt wird von der neuen Verfassung auch ein Verstoß gegen den so genannten Ehrenkodex²¹ der Richter genannt (Art. 81 Abs. 2). Es kann nicht geleugnet werden, dass das Erfordernis der „Tadellosigkeit“ und der Beachtung des Ehrenkodexes äußerst weit und nicht korrekt interpretiert werden und damit unter Berufung hierauf auch eine willkürliche Amtsenthebung möglich ist.

V. Zusammenfassung

Wie die kurze, aber ziemlich abwechslungsreiche Geschichte der kirgisischen Justiz zeigt, ist es ihr bisher nicht gelungen, eine souveräne Position in der kirgisischen Machtordnung zu ergattern. Seit der Erlangung der Unabhängigkeit hat das kirgisische Gerichtssystem insgesamt vier Verfassungsänderungen und drei Gerichtsverfassungsgesetze durchlebt, was die instabile politische Ordnung in Kirgisistan deutlich zum Ausdruck bringt.

Die kirgisische Justiz ist bisher auch noch nicht zu einem Schiedsrichter in Streitigkeiten zwischen den Gewalten geworden. Sie hat sich vielmehr eher von den aktiven politischen Prozessen beeinflussen lassen. Bei einer derart geschwächten Justiz bleibt aber auch der Einzelne ohne den erforderlichen Schutz vor der Willkür staatlicher Behörden und Amtsträger sowie auch vor seinen Mitbürgern.

²¹ Der Ehrenkodex wurde am 7.12.1996 von der Richterversammlung angenommen.