

Analyse

Die Ukraine – ein streitbarer Rechtsstaat

Von Angelika Nußberger, Köln

Zusammenfassung

Die Ukraine versteht sich nach ihrer Verfassung als »Rechtsstaat«. Strittig ist allerdings, wie diese verfassungsrechtliche Vorgabe eingelöst werden kann. Besonders großen Handlungsbedarf gibt es beim Umbau des Justizsystems, bei der Neudefinition der Rolle der Staatsanwaltschaft, bei der Verwirklichung der Grundrechte und bei der Stärkung der Autorität des Verfassungsgerichts. Die anhaltenden politischen Machtkämpfe haben zielgerichtete Reformen über Jahre hin sehr erschwert; seit der Machtübernahme von Viktor Janukowitsch wird versucht, den Reformstau im Eiltempo abzubauen.

Einleitung

Die Ukraine zeichnete sich in den letzten Jahren – im Unterschied zur Mehrzahl der postsowjetischen Staaten – durch eine offene Streitkultur aus. Konflikte wurden nicht unter den Teppich gekehrt, sondern nach außen sichtbar ausgetragen. Dies haben zuletzt die Bilder von der Auseinandersetzung im Parlament um die Ratifikation des Vertrags zwischen der Ukraine und Russland über den Gaspreis und den Verbleib der Schwarzmeerflotte gezeigt. Die Handgreiflichkeiten waren der offensichtliche Beweis eines gesellschaftlichen Dissenses bei der Lösung grundlegender Probleme. Es gibt keine einheitliche Vision eines Weges zur Neuausrichtung von Staat und Gesellschaft in der Ukraine, weder in der Außen- noch in der Innenpolitik. Der Dissens berührt auch die Grundfragen der Verfassungsordnung in elementarer Weise. Nicht einmal zu der Frage des »Ob« einer neuen Verfassung gibt es eine eindeutige Antwort, geschweige denn zu der Frage der inhaltlichen Schwerpunktsetzung. So wurden bereits vor der Präsidentschaftswahl eine Vielzahl unterschiedlicher Entwürfe diskutiert. Die Venedig-Kommission des Europarats, mit der die Ukraine einen intensiven Dialog zu allen grundlegenden Rechtsfragen pflegt, hat bereits Gutachten zu einer Reihe von verschiedenen Verfassungsentwürfen vorgelegt. Ein Ende dieses Prozesses ist nicht abzusehen.

Der Dissens betrifft auch die Weiterentwicklung auf dem Weg zu einem Rechtsstaat. Das abstrakte, mit dem Begriff »Rechtsstaat« bezeichnete Ziel wird nicht angezweifelt. Doch in der Frage, was einen Rechtsstaat charakterisiert, werden viele unterschiedliche Ansichten und Überzeugungen vertreten. Es gibt eine Vielzahl von Baustellen, auf denen es gleichzeitig zu arbeiten gilt: Der Umbau des Justizsystems, die Neudefinition der Rolle der Staatsanwaltschaft, die Verwirklichung der Grundrechte und die Stärkung der Autorität des Verfassungsgerichts sind nur einzelne, beson-

ders offensichtliche und drängende Aufgaben, die auf der Agenda stehen.

Umbau des Justizsystems

In den ersten Akten, die dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aus der Ukraine vorgelegt wurden, fand sich ein Brief, aus dem unzweifelhaft hervorging, dass der ukrainische Präsident Kutschma versucht hatte, einem Richter bei der Entscheidung eines Rechtsstreits zwischen einem russischen und einem ukrainischen Unternehmen das Urteil vorzugeben. Der Fall ereignete sich im Jahr 1999, die Entscheidung stammt aus dem Jahr 2002. Zwar ist mittlerweile die Justiz vielfach reformiert worden und Präsident Kutschma nicht mehr im Amt, die Klage über die Abhängigkeit der Richter jedoch ist nicht verstummt.

Reform des Gerichtssystems

Reformiert wurde insbesondere der Aufbau des Gerichtssystems, in dem zusätzlich zu den bereits bestehenden Gerichtszweigen eine mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt wurde. So gibt es nunmehr parallel zu den dreistufigen Zweigen der Wirtschaftsgerichte, der Militärgerichte und der allgemeinen Gerichte örtliche Verwaltungsgerichte, Verwaltungsberufungsgerichte und ein Oberstes Verwaltungsgericht. Diese allerdings sind wiederum dem Obersten Gericht der Ukraine untergeordnet, das einen Straf-, einen Zivil-, einen Wirtschafts-, einen Verwaltungssenat und ein Militärkollegium hat. Diese hierarchische Ordnung erscheint sehr schwerfällig und wenig effizient und ist einer der Faktoren, die zu einer besonders langen Verfahrensdauer beitragen.

Dass eine Reform dringend nottut, wird nicht abgestritten; ein Entwurf zu einem Gesetz »Über den Gerichts Aufbau und die Stellung der Richter« lag bereits seit 2008 vor, wurde aber wegen zahlreicher Mängel, etwa in Hinsicht auf die Definition der Stellung des Obersten Gerichts, abgelehnt. Am 3. Juni 2010 wurde

in einem Hauruckverfahren eine neue, von Viktor Janukowitsch vorgelegte Version des Gesetzes im Parlament in erster Lesung verabschiedet. Danach soll ein neues höchstes spezialisiertes Gericht zur Überprüfung von zivil- und strafrechtlichen Fällen geschaffen werden. Zugleich soll die Zahl der Richter am Obersten Gerichtshof auf 20 vermindert und seine Funktionen begrenzt werden. Eine weitere Neuerung ist die Abschaffung der Militärgerichte. Die unbefristet eingestellten Richter müssen von den Mitgliedern des Höchsten Justizrats gewählt werden und ihre Bezahlung wird wesentlich verbessert. Noch ist nicht abzusehen, ob die Neuerungen tatsächlich wie geplant umgesetzt werden und zur Stabilisierung der Justiz beitragen können.

Abgrenzung der Kompetenzen

Mängel des gegenwärtigen Systems zeigen sich etwa in einer Vielzahl von unklaren Kompetenzabgrenzungen und widersprüchlichen, sich teilweise überschneidenden Regelungen. So werden etwa Ordnungswidrigkeiten seit Ende 2008 durch Verwaltungsbehörden verfolgt. Allerdings kann man sich wegen Bußgeldbescheiden sowohl an das Verwaltungsgericht als auch an die ordentlichen Gerichte wenden. Auch die Abgrenzung zwischen der Wirtschaftsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist im Einzelnen nicht eindeutig; zudem überschneiden sich das anwendbare Recht, das Zivilgesetzbuch einerseits und das Wirtschaftsgesetzbuch andererseits.

Neben diese strukturellen Probleme treten das Problem der Unterfinanzierung des Gerichtssystems, Streitigkeiten über die Art der Ernennung der Richter, über Disziplinarverfahren gegen Richter sowie das Fehlen eines effizienten Mechanismus der Prozesskostenhilfe.

System von Rechtsschutzinstitutionen

Gerichte können nicht isoliert wirken, sondern müssen notwendigerweise in ein kohärentes System von Rechtsschutzinstitutionen eingebunden sein. Auch hier besteht in der Ukraine Reformbedarf, insbesondere bei Staatsanwaltschaft, Anwaltschaft und Notariat. Gesetzentwürfe wie etwa das Gesetz »Über die Anwaltstätigkeit« liegen bereits vor. Ein besonderes Problem ist, dass rechtskräftige Entscheidungen nicht vollstreckt werden. Nach Angaben des Obersten Gerichts der Ukraine trifft dies auf etwa 40 % der Fälle zu. Die ukrainischen Bürger wenden sich in ihrer Not an den EGMR, der sich einer Flut von – zumeist begründeten – Beschwerden aufgrund der Dysfunktionalität der ukrainischen Justiz ausgesetzt sieht. Auch hier setzt die neue Reform an und verschärft die strafrechtliche Verantwortung, wird

eine Gerichtsentscheidung nicht implementiert. Ob dies der richtige Ansatz ist, bleibt abzuwarten; verfahrensrechtliche Regelungen wären strafrechtlichen Sanktionen vorzuziehen.

Das Vertrauen der Bürger in die Justiz wird durch Systemreformen allein noch nicht gestärkt. Notwendig sind argumentativ überzeugend begründete Entscheidungen von Richtern, deren Unabhängigkeit über jeden Zweifel erhaben ist. Dies ist nicht durch einen Federstrich des Gesetzgebers, und wäre er noch so wohlüberlegt, zu erreichen. Es wird Jahre dauern, bis die Hindernisse, die durch eine rechtsnihilistische Grundeinstellung zum Recht aufgebaut wurden, überwunden sind.

Neudefinition der Rolle der Staatsanwaltschaft

Struktur und Aufgaben der Staatsanwaltschaft sind gleichermaßen schon lange Jahre Gegenstand von Reformen. Ein neuer Gesetzentwurf wurde im Sommer 2009 der Venedig-Kommission zur Stellungnahme vorgelegt. Wie bereits bei früheren Entwürfen kritisierte diese die Staatsanwaltschaft als eine für einen demokratischen Rechtsstaat zu mächtige Institution, die in ihren weitreichenden Kompetenzen noch zu deutlich an die sowjetische »Prokuratura« erinnere. So ist die Staatsanwaltschaft auch nach dem Reformgesetz ein allgemeines Überwachungsorgan zur »Aufsicht über die Einhaltung der Rechte und Freiheiten der Bürger durch die Organe der Staatsgewalt und der kommunalen Selbstverwaltung«, wie es in der Verfassung heißt (Art. 121 der Verfassung). Solange die Verfassung in diesem Punkt nicht geändert wird, ist auch kein Durchbruch auf Gesetzesebene zu erwarten.

Die Ukraine verteidigt diesen Ansatz als notwendiges Instrument für den noch wenig institutionalisierten Menschenrechtsschutz. Die Venedig-Kommission dagegen fordert eine Konkretisierung der Befugnisse, vor allem vor dem Hintergrund, dass die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft in der Regel besonders grundrechts-sensibel ist. Außerdem wird die starke Hierarchie innerhalb der Staatsanwaltschaft sowie das Recht des Generalstaatsanwalts, den Staatsanwälten weitgehende Weisungen zu erteilen sowie diese zu entlassen, kritisiert.

Dieses Beispiel zeigt besonders deutlich, wie schwierig es ist, das sowjetische Erbe zu überwinden.

Verwirklichung der Grundrechte

Die Zahl der gegen ein Land gerichteten Grundrechtsbeschwerden vor dem Europäischen Gerichtshof in Straßburg wird von einer Vielzahl von Faktoren, etwa von der Bevölkerungszahl, dem Bekanntheitsgrad des

Grundrechtsschutzmechanismus und der Beschwerdekultur beeinflusst. Dass die Ukraine aber mit knapp 10.000 anhängigen Verfahren im Jahr 2009 zu 8,4% der Gesamtzahl der Verfahren beitrug und es allein 2009 zu 126 Verurteilungen wegen Menschenrechtsverletzungen kam, spricht doch für sich. Zum Vergleich: Deutschland, das die Konvention 1952 ratifiziert hat, wurde in mehr als 50 Jahren nur in insgesamt 99 Fällen verurteilt. Nach Russland und der Türkei nimmt die Ukraine den dritten Platz in Bezug auf die Anzahl der Beschwerden ein. Im Wesentlichen hängt dies mit dem, wie erläutert, schlecht oder nicht funktionierenden Gerichtssystem zusammen; die auf Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Recht auf ein faires Verfahren – gestützten Beschwerden sind statistisch gesehen am häufigsten. Daneben fallen aber auch besonders schwere Menschenrechtsverletzungen wie Verstöße gegen das Folterverbot und das Recht auf Leben ins Gewicht.

Der wohl bekannteste Fall in der Vergangenheit war die Ermordung des Journalisten Heorhij Gongadze. Die Verfolgung der Tat führte bis in die höchsten Ebenen der Macht, ohne dass die Geschehnisse und Verstrickungen im Einzelnen je hätten aufgeklärt werden können. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte die Ukraine im Jahr 2005 wegen Verletzung des Rechts auf Leben, des Verbots der Folter sowie wegen des Fehlens eines effektiven Rechtsmittels zu der außergewöhnlich hohen Kompensationszahlung von 100.000 Euro. Ein anderer bekannter Fall war die Beschwerde von Mikola Melnitschenko gegen die Ukraine. Der Gerichtshof sah die Weigerung, ihn als Kandidaten für die Parlamentswahl zu registrieren, als Verstoß gegen das Recht auf freie Wahlen an.

Aktuelle Grundrechtsprobleme stellen sich beispielsweise auch im Bereich der Medienfreiheit, da immer wieder versucht wurde und wird, unliebsame journalistische Berichterstatter vor Gericht zu bringen. Mit der Entscheidung im Fall Ukrainian Media Group gegen die Ukraine setzte der EGMR Maßstäbe im Hinblick auf die Pressefreiheit. Eine verhängte Strafe für eine angebliche Diffamierung von Politikern wurde als unverhältnismäßig eingestuft. Vor allem sei in der Abwägung nicht klar zwischen Werturteil und Tatsachenbericht unterschieden worden. In Bezug auf die Versammlungsfreiheit sah der EGMR im ukrainischen Versammlungsgesetz zu hohe und unklare Anforderungen an die Registrierung von Vereinigungen. Problematisch waren auch Abschiebefälle, zum Beispiel nach Belarus, da dem Delinquenten dort die Todesstrafe gedroht habe, sowie auch die zu allgemein und vage formulierten all-

gemeinen Regelungen zur Ausweisung, die für die Bürger zudem nicht offen zugänglich waren.

Stärkung der Autorität des Verfassungsgerichts

Ein Verfassungsgericht braucht, will es eine effektive Rolle spielen, eine gewisse Distanz zur Politik. Zugleich aber ist es in mehrfacher Hinsicht in den politischen Prozess eingebunden. So wird zumindest die Wahl der Richter von politischen Faktoren (mit)bestimmt. Auch werden dem Verfassungsgericht oftmals Fälle vorgelegt, deren Lösung die Politik schuldig geblieben ist. Enthält die Verfassung keine konkreten Aussagen zu konkreten verfassungsrechtlichen Problemen, wird das Verfassungsgericht zum verlängerten Arm der Politik. Das ukrainische Verfassungsgericht hat damit in besonderer Weise zu kämpfen; seine Autorität wird immer wieder aufs Neue bestritten und seine Entscheidungen als »politisch« kritisiert.

Streit um die Auslegung der Verfassung

Der letzte große Streit entbrannte aufgrund einer Entscheidung des Gerichts vom 6. April 2010 zur Auslegung jener Verfassungsbestimmung, in der die Koalitionsbildung geregelt wird und die insofern für die Regierungsbildung nach der Wahl Janukowitschs zum Präsidenten entscheidend war. In der Sache ging es darum, ob auch einzelne, nicht einer bestimmten Fraktion angehörende Abgeordnete Teil einer Koalition sein können. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2008 verneinte das Gericht dies in einem Obiter Dictum (Rechtsansicht, die nicht zur Urteilsbegründung dient). In der Entscheidung aus dem Jahr 2010 dagegen wurde die Frage bejaht, beide Male mit entscheidenden Folgen für die Regierungsbildung. Dass dies erboste Kommentare hervorrief, wird kaum verwundern können. Damit, so die Kritik, habe das Verfassungsgericht nicht das Gesetz im Lichte der Verfassung ausgelegt, sondern umgekehrt, die Verfassung im Lichte des Gesetzes. Es habe einmal für die Interessen von Timoschenko, das andere Mal für die Interessen von Janukowitsch votiert, ohne in irgendeiner Weise juristisches Rückgrat zu zeigen. Die verfassungsrechtlichen Argumente seien nur vorgeschoben.

Das abstrakte Auslegungsverfahren, auf dessen Grundlage das Verfassungsgericht beide Fälle zu entscheiden hatte, ist ein Verfahren, das für das Bundesverfassungsgericht nicht zur Verfügung steht und das aufgrund seiner Abstraktheit leicht missbraucht werden oder zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann; ein ähnliches Verfahren wurde für das Bundesverfassungsgericht bereits in den frühen Fünfzigerjahren abgeschafft.

Fragwürdige Entscheidungspraxis

Dennoch ist dies keine Entschuldigung für eine sich erkennbar nach dem politischen Wind drehende Entscheidungspraxis. Gerade für ein junges Verfassungsgericht wäre es von zentraler Bedeutung, konsistent zu argumentieren und eine überzeugende Entscheidungspraxis aufzubauen. Dem ukrainischen Verfassungsgericht ist dies bisher noch nicht gelungen. Auch die schnelle Abfolge zentraler Entscheidungen nach der Wahl von Janukowitsch, die sich deutlich von der bisher üblichen Verzögerungstaktik abhebt, wird als Zeichen der politischen Voreingenommenheit des Gerichts interpretiert.

Dabei ist allerdings auch zu sehen, dass das ukrainische Verfassungsgericht einerseits zu viele, andererseits zu wenig Kompetenzen hat. So kann es nicht vermeiden, immer wieder zum Zünglein an der Waage in hochstrittigen politischen Entscheidungsprozessen zu werden, ohne aber auf der anderen Seite sein Image durch eine ausgewogene Rechtsprechung zu den Grundrechten verbessern zu können – anders als im deutschen Verfassungsrecht gibt es keine Verfassungsbeschwerde, mit der sich die Bürger unmittelbar gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt, der die Rechte beeinträchtigt,

wenden können. Vielmehr kann das Verfassungsgericht nur bei konkreten Normkontrollverfahren oder Verfassungsauslegungsverfahren zu Grundrechtsverletzungen Stellung nehmen.

Fortsetzung des Reformprozesses

Es ist dennoch fraglich, ob auch in diesem Bereich Reformen vonnöten sind. Alles zugleich kann man nicht verändern. So gilt es für die Ukraine, den Rechtsstaat von unten, langsam, Stein für Stein, aufzubauen. Die Abänderung der gegen die Menschenrechte verstoßenden Praktiken und Gesetze, die die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte offenlegen, wären ein erster wichtiger Schritt. Weitere Schritte müssen folgen. Noch gibt es keinen Masterplan zur Umsetzung der rechtsstaatlichen Postulate. Das Verfahren von »trial and error« hat einen offenen Reformprozess befördert. Nach zwanzig Jahren und nach vielen gescheiterten Versuchen ist es an der Zeit, aus den Fehlern zu lernen und einen in sich stimmigen, zielorientierten Reformplan zeitnah umzusetzen. Ob die neuen, mit offensichtlicher Eile auf den Weg gebrachten Reformprojekte schlüssige Antworten auf die vielen offenen Fragen bringen können, ist noch nicht abzusehen.

Über die Autorin:

Angelika Nußberger ist Professorin für Verfassungsrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung des Verfassungsrechts der Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere der Russischen Föderation.

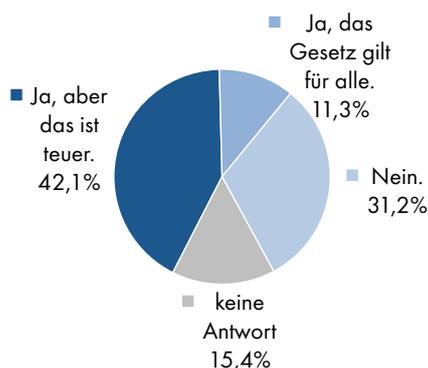
Lesetipp:

Angelika Nußberger, Caroline von Gall: Rechtsstaat ohne Masterplan. Recht und Gerichtswesen in der Ukraine, Osteuropa 2010, Heft 2–4, S. 89–104.

Umfragen zum Text

Gerichte und erkaufte Recht

Kann an ukrainischen Gerichten die Wahrheit ans Licht gebracht werden?



Quelle: repräsentative Umfrage des Gorschenin-Instituts vom 27. bis 29. November 2009, http://www.kipu.org.ua/Komment/2009.12/k_02_12.html