

Neues Justizgesetz – alte Probleme

Von Caroline von Gall, New York/Köln

Zusammenfassung

Die ukrainische Justiz ist heute weniger unabhängig als noch vor zehn Jahren, eine Bilanz der Orangen Revolution fällt insofern negativ aus. Es ist nicht gelungen, den Rechtsstaat und die Unabhängigkeit der Justiz in der Ukraine zu festigen, denn die notwendigen Reformen scheiterten am politischen Nahkampf der Parteien. Nach der Wahl von Präsident Janukowytsch im Februar 2010 wurde innerhalb kürzester Zeit ein neues Justizgesetz verabschiedet. Damit demonstrierte der neue Präsident Handlungsfähigkeit, die Chancen für eine unabhängige Justiz stiegen indes nicht. Das unter Janukowytsch verabschiedete Gesetz trägt wieder eine stark politische Handschrift.

Ergebnisse der Orangen Revolution

In der Frage der nicht verwirklichten Unabhängigkeit der Justiz unterscheidet sich die Ukraine nicht von zahlreichen anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. In Belarus, Russland und den zentralasiatischen Staaten zeigen sich ähnliche, teilweise noch weitaus erheblichere Defizite. Während aber die Rechtsstaatlichkeit in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion Defizite aufweist, unterscheidet sich die Ukraine doch politisch von diesen Staaten: So gab es in der Ukraine nach der Orangen Revolution ein offenes Parteiangebot, freie Wahlen und eine starke Opposition. Der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz aber hat auch dies wenig geholfen. So setzten die Gewinner der Orangen Revolution nicht auf die langfristige Strategie, Macht an eine unabhängige Justiz zu delegieren, um im Falle der Abwahl das politische Überleben zu sichern. Stattdessen strebten sie eher nach kurzfristigem Machterhalt und Machtausbau, für deren Zweck die Justiz instrumentalisiert wurde. Bestes Beispiel dafür ist die Krise des ukrainischen Verfassungsgerichts im Jahr 2006, als das Parlament die Ernennung der von ihm zu bestimmenden Verfassungsrichter blockierte, weil es eine Überprüfung der Verfassungsreform von 2004 verhindern wollte. Im Jahr 2007 dann überhäufte sich Präsident und Parlament mit Klagen vor dem Verfassungsgericht und übten dabei erheblichen Druck auf die Richter aus. Nachdem die Richter zunächst mit Vorwürfen der Korruption und des systematischen Verschleppens der Urteile konfrontiert wurden, entließ der Präsident schließlich sogar drei von ihnen. Schließlich trat Verfassungsgerichtspräsident Iwan Dombrowskyj am 17. Mai 2007 zurück.

Das Beispiel zeigt, dass die starke politische Opposition der Unabhängigkeit der Justiz gerade geschadet hat, da die Parteien im Machtkampf den Druck auf die Justiz ins Unermessliche steigerten. Richter und Experten sind deshalb der Auffassung, dass der politische Pluralismus Abhängigkeit und Korruption in der Justiz noch gefördert habe.

Das neue Justizgesetz

Im ersten Jahr nach der Wahl Janukowytschs zum Präsidenten der Ukraine hat sich gezeigt, dass sich dieser Umgang mit der Justiz unter der neuen Regierung fortsetzt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es Präsident Janukowytsch innerhalb kürzester Zeit gelungen ist, ein neues Justizgesetz zu verabschieden. Das Gesetz wurde schon am 7. Juli 2010 vom Parlament angenommen und am 27. Juli 2010 von Präsident Janukowytsch unterzeichnet.

Dies war seinem Vorgänger im Amt nicht gelungen, obwohl das Gesetz zu den wichtigsten Zielen der Orangen Revolution gehörte und die ersten Entwürfe aus dieser Zeit stammen. Unter Präsident Juschtschenko wurden in enger Zusammenarbeit mit der beim Europarat eingerichteten *European Commission for Democracy Through Law* (Venedig-Kommission) immer wieder neue Entwürfe erarbeitet, die jedoch nie verabschiedet wurden. Unter Janukowytsch wurde das Gesetz innerhalb kürzester Zeit vom Parlament angenommen, ohne dass diesmal jedoch eine erneute Stellungnahme der Venedig-Kommission abgewartet wurde.

Mit der schnellen Verabschiedung demonstrierte Janukowytsch seine politische Handlungsfähigkeit, die Chancen für eine unabhängige Justiz stiegen indes nicht. Obwohl das Gesetz viele alte Forderungen der Venedig-Kommission berücksichtigt, zeugt es im Ganzen nicht von einem neuen Geist im Umgang mit der Justiz. Dies zeigt sich vor allem an der politisch motivierten faktischen Abschaffung des Obersten Gerichts sowie an der weiterhin politischen Besetzung des Obersten Justizrates, der für die Zusammensetzung der Richterschaft auch nach dem neuen Gesetz maßgeblich ist.

Unabhängigkeit der Richter

Das neue Gesetz enthält eine Reihe von Regelungen, die theoretisch dazu beitragen könnten, die Unabhängigkeit der Richter in der Ukraine abzusichern. Dies ist zum einen die nun automatisierte Verteilung der einzelnen Fälle an den jeweils zuständigen Richter. In Zukunft

steht also im Vorfeld fest, welchem Richter ein Fall zugeordnet wird. Bisher waren die Fälle im Bereich der allgemeinen Gerichtsbarkeit dem jeweiligen Richter vom Gerichtspräsidenten zugeteilt worden. Dieser konnte insofern auf die Entscheidungsfindung Einfluss nehmen, als er einen Fall einem bestimmten Richter zuwies.

Außerdem wurden objektive Kriterien für die erstmalige Ernennung eines Richters auf drei Jahre festgelegt. Nach diesen Kriterien wählt die Qualifikationskommission die Kandidaten aus und leitet die Ergebnisse an den Obersten Justizrat weiter, der die Auswahl prüft und sie an den Staatspräsidenten zu Ernennung übergibt. Die Übernahme der ausgewählten Kandidaten in den unbefristeten Dienst auf Lebenszeit stellt nach dem neuen Gesetz den Regelfall dar. Auch dies ist positiv zu bewerten. Ein Richter der nur in den vom Gesetz festgelegten Fällen aus dem Dienst entfernt werden kann, ist gegenüber Einflüssen von außen stärker immun.

Generell gelungen sind auch die Regelungen über Disziplinarverfahren gegen Richter. Problematisch ist lediglich die Regelung, wonach Richter mit Disziplinarmaßnahmen rechnen müssen, wenn sie die vom Gesetz vorgegebenen kurzen Fristen für die Bearbeitung von Akten nicht beachten. Hier wird die überlange Verfahrensdauer, die auch Ergebnis eines schlecht organisierten Gerichtssystems sein kann, allein in die Verantwortung der Richter gelegt. Nach Angaben der Venedig-Kommission äußerten sich Beteiligte dahin gehend, dass aufgrund der großen Arbeitsbelastung gegenwärtig nahezu alle Richter gegen die Vorschriften verstoßen und mit Disziplinarmaßnahmen rechnen müssten. Es ist daher zu befürchten, dass solche Verfahren nur gegen einzelne Richter eingeleitet werden.

Abgesehen von vielen gelungenen Regelungen zählt die Venedig-Kommission in ihrem Gutachten über 20 Verbesserungsvorschläge für das Justizgesetz auf. Das Gesetz könnte dennoch aufgrund der vielen positiven Ansätze insgesamt hilfreich sein, eine unabhängige Justiz in der Ukraine zu errichten, wenn diese generell politisch gewollt wäre.

Faktische Abschaffung des Obersten Gerichts

Dass dem nicht so ist, zeigt die faktische Abschaffung des Obersten Gerichts. Das Oberste Gericht verliert durch das neue Gesetz nahezu alle wichtigen Kompetenzen. Dies verwundert auf den ersten Blick, ist das Gericht nach der Verfassung doch höchstes Gericht der allgemeinen Gerichtsbarkeit, während die obersten spezialisierten Gerichte höchste Gerichte ihres jeweiligen Zweiges sind. So gab es neben dem Obersten Gericht bisher ein Oberstes Verwaltungsgericht und ein Oberstes

Wirtschaftsgericht, die Kassationsgerichte ihrer jeweiligen Bereiche waren, während das Oberste Gericht als dritte Instanz in Zivil- und Strafsachen diente. Im Ergebnis führte dies zu einer Überlastung des Obersten Gerichts.

Hinzu kam, dass das Oberste Gericht in Wirtschaftssachen zusätzlich vierte Instanz war, man sprach von der »doppelten Kassation«. Doch anstatt in diesen Punkten Abhilfe zu schaffen, wurden durch das neue Gesetz zusätzlich ein Oberstes Zivilgericht und ein Oberstes Strafgericht geschaffen und dem Obersten Gericht damit auch die Kassation in diesen Bereichen genommen. Dem Obersten Gericht bleibt lediglich die Zuständigkeit, eine Rechtssache zu überprüfen, wenn die spezialisierten Obersten Gerichte die gleiche Norm unterschiedlich ausgelegt haben, wenn ein internationales Gericht eine Verletzung völkerrechtlicher Normen durch ukrainische Gerichte festgestellt hat, wenn auf Anfrage des Parlaments eine Stellungnahme abzugeben ist und in Fällen, in denen der Präsident des Landesverrats oder anderer Straftaten beschuldigt wird. Hinzu kommt eine weitere Einschränkung: Über die Zuständigkeit von Verfahren vor dem Obersten Gericht entscheidet nicht mehr das Gericht selbst, sondern das jeweilige spezialisierte Oberste Gericht. Die Richterzahl am Obersten Gericht wurde drastisch gesenkt.

Damit kommt es zu einer völligen Marginalisierung des Gerichts. Fragt man nach dem Hintergrund dieser Maßnahme, so wird schnell deutlich, dass persönliche politische Motive dahinter stehen: So gilt der Präsident des Obersten Gerichts, Wasyl Onopenko, als dem Block Julija Tymoschenko nahe stehend. Außerdem war das Oberste Gericht in die Orange Revolution involviert, als es am 3. Dezember 2004 die erste Stichwahl wegen Wahlfälschung für ungültig erklärte hatte, in der Juschtschenko Janukowytsch unterlegen war. Es spricht viel dafür, dass die faktische Abschaffung des Obersten Gerichts unter Janukowytsch dem Rechnung trägt. Eine solche Vorgehensweise zeugt auf dramatische Art und Weise vom fehlenden Respekt vor den Institutionen der Judikative. Die faktische Auflösung eines Gerichts aus Gründen der politischen Rivalität zeigt deutlich, dass der Wille zu einer unabhängigen Justiz auch unter Janukowytsch nicht vorhanden ist. Es fehlt eine politische Führung, die ihre eigenen Interessen diesem Konsens unterordnet und die Unabhängigkeit der Institutionen akzeptiert.

Trotz der mit der Reform verbundenen Kritik an seiner Person, weigert sich Wasyl Onopenko gegenwärtig zurückzutreten. Damit ist er einer der wenigen Anhänger Tymoschenkos, der in einem hohen Staatsamt verblieben ist. Zuletzt stieg der Druck auf seine

Person Anfang Februar, als plötzlich massive staatsanwaltliche Ermittlungen gegen seine Tochter eingeleitet wurden, der man vorwarf, ein Darlehen nicht zurückgezahlt zu haben. Die Ermittlungen umfassten sogar eine Hausdurchsuchung beim Gerichtspräsidenten selbst. Zeitgleich ermittelte die Staatsanwaltschaft in einer anderen Sache erneut massiv gegen den Schwiegersohn Onopenkos. In beiden Fällen werden politische Motive als Grund für das staatsanwaltliche Vorgehen vermutet.

Der Oberste Justizrat

In vielen Ländern Europas erfolgt die Ernennung zum Richter direkt durch die Exekutive oder die Legislative. Dies ist allerdings nur möglich, wenn objektive Kriterien berücksichtigt werden. Ihre Einhaltung zu garantieren, gelingt nicht in allen Mitgliedsstaaten des Europarats. Deshalb rät die Venedig-Kommission den Mitgliedsstaaten, einen von der Exekutive unabhängigen Justizrat zu etablieren, der für die Richterernennung zuständig ist. Einen derartigen Justizrat schafft auch die ukrainische Verfassung. Allerdings werden die Mitglieder hier in der Mehrzahl von der Politik gestellt und es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Besetzung von Richterposten in der Ukraine in der Praxis selbst mit einem offiziell von der Exekutive abgetrennten Justizrat als politische Aufgabe betrachtet wird. Dies zeigt schon die hochpolitische Zusammensetzung des Obersten Justizrates. Mitglied ist z. B. Serhij Kiwalow, der als Präsident der Zentralen Wahlkommission die vorgeworfene Wahlfälschung zugunsten von Janukowytsch in der Präsidentschaftswahl im Jahr 2004 verantwortete. Zeitweise war im Jahr 2010 auch der von Janukowytsch in den Obersten Justizrat gehobene Geheimdienstchef Walerij Choroschkowskij dort vertreten.

Um die Politisierung der Arbeit des Justizrats zu verhindern, hatte die Venedig-Kommission deshalb gefordert, dass Richter die Mehrheit im Rat stellen sollten und nicht Politiker. Dies wurde jedoch nicht verwirklicht. Gerade weil die Durchsetzung der Unabhängigkeit in der Ukraine in der Vergangenheit große Probleme bereitete, hätte eine Reform hier tiefer greifen müssen als in Ländern, wo die Exekutive zwar sogar unmittelbar die Richter ernennt, traditionell aber objektive Kriterien berücksichtigt werden. Die Venedig-Kommission kritisiert insbesondere die Vertretung des Generalstaatsanwalts im Obersten Justizrat kraft Amtes. Die Kommission sieht dies als Bedrohung für die Unabhängigkeit der Richter, da die Staatsanwaltschaft weiterhin Partei in zahlreichen Verfahren ist und der Richter nicht frei entscheiden mag, wenn seine berufliche Zukunft vom Generalstaatsanwalt abhängt.

Die Entwicklung des ukrainischen Verfassungsgerichts unter Janukowytsch

Auch die jüngste Entwicklung des ukrainischen Verfassungsgerichts gibt wenig Hinweise auf eine unabhängigere Justiz. Stattdessen erinnert die Situation an die Krise des Verfassungsgerichts im Jahr 2007.

Nach Auffassung der mittlerweile zurückgetretenen Verfassungsrichterin Jaroslawa Matschuschak begann die erneute Politisierung des Gerichts mit der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 6. April 2010 Nr. 11/rp über die Auslegung jener Verfassungsbestimmung, die die Koalitionsbildung regelt und insofern für die Regierungsneubildung entscheidend war. In der Sache ging es darum, ob auch einzelne, nicht einer bestimmten Fraktion angehörende Abgeordnete Teil einer Koalition sein können. Hintergrund war die Tatsache, dass sich unter Führung des Vorsitzenden der Partei der Regionen, Mykola Asarow, eine Koalition gebildet hatte, die allein durch die Unterstützung von einzelnen Abgeordneten aus dem Block Julija Tymoschenko die Mehrheit im Parlament erhielt. Tymoschenko hielt dies für verfassungswidrig. Dabei stützte sie sich auf die Entscheidung Nr. 16-rp/2008 vom 17. September 2008, in der das Gericht die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Vorgehens verneint hatte. Ausdrücklich hatte es festgehalten, dass »Mitglieder einer Koalition aus Fraktionen nur diejenigen Abgeordneten sein können, die Mitglieder einer Fraktion sind, die die Koalition bilden.« In beiden Entscheidungen hatte das Gericht jeweils im Sinne der Mächtigen entschieden.

Die mittlerweile zurückgetretenen Verfassungsrichter Dombrowskyj, Matschuschak und Didkiwskyj formulierten eine abweichende Meinung bzw. nahmen an der Entscheidung aus Protest nicht teil. Daraufhin wurde ihre weitere Zugehörigkeit zum Verfassungsgericht in Frage gestellt. Auf Bitten des Parlamentsprechers, Wolodymyr Lytwyn, beschäftigte sich der Richterrat der Ukraine im Juni 2010 mit der Zukunft dieser drei Richter. Nach Angaben der Zeitung *Kommersant* begründete der Parlamentssprecher sein Ersuchen damit, dass die drei Richter im Jahr 2006 nicht formgerecht von ihren Posten beim Obersten Gericht zurückgetreten seien. Inoffiziell sickerte jedoch durch, dass das Parlament die »orangen Richter« loswerden wolle. Richterin Matschuschak erklärte in der Zeitung *Kommersant*, bereits im August erfahren zu haben, dass sich die Richterkonferenzen der Verwaltungs- und der Wirtschaftsgerichtsbarkeit am 16. September darauf geeinigt hatten, die Amtszeit der drei Richter nicht zu verlängern, sondern sie durch Kollegen zu ersetzen, denen man eher zutraute, in der anstehenden Entscheidung über die Verfassungsreform von 2004 im Sinne des Präsidenten zu stimmen. Nach Angaben Matschu-

schaks spielte hier die Feindschaft zwischen Janukowytsch und dem Obersten Gericht eine Rolle. Sie verweist darauf, dass alle drei Richter im Jahr 2004 am Obersten Gericht tätig waren, das, wie bereits erwähnt, die Stichwahl, die Janukowytsch zum Sieger erklärte, wiederholen ließ. Aber nicht nur von der Politik, sondern auch von den Vertretern des Verfassungsgerichts sei ihr deutlich gemacht worden, dass sie keine Unterstützung am Gericht mehr habe. Dies unterscheide die gegenwärtige Situation von der Krise im Jahr 2007. Schließlich traten die drei genannten Richter sowie Wjatschlaw Dschun im September 2010 zurück. So konnten die freigewordenen Posten in der Folge vom Richterkongress mit vier Richtern besetzt werden, die eher der Partei der Regionen zugerechnet werden und aus der Donezk-Gegend stammen.

Ungefähr zeitgleich, am 12. Juli 2010, wählte das Verfassungsgericht Anatolij Holowin zu seinem Präsidenten. Der aus der Donezk-Region stammende Jurist ist von Hause aus kein Verfassungsrechtler, sondern diente von 1979 bis 2005 in den Organen der Staatssicherheit, zuletzt in leitender Stellung. Außerdem war er von 2003 bis 2004 Stellvertretender Generalstaatsanwalt der Ukraine und Chef der Generaldirektion der Militärstaatsanwaltschaft im Militärdienst. Seine Wahl erschien im Vorfeld weitgehend sicher, er galt als Kandidat der Präsidialadministration.

Ein vierfacher Rücktritt von Verfassungsrichtern ist ein einmaliger Vorgang. So mag schon der Rücktritt eines Richters, der nicht mit besonderen persönlichen Gründen erklärt werden kann, die politische Landschaft erschüttern. Treten vier Verfassungsrichter zurück, kann die Erschütterung zum politischen Erdbeben werden. In der Ukraine aber bringt ein derartiger Schritt die politische Führung nicht in Bedrängnis, sondern ebnet weiter deren Weg.

So kam es am 30. September 2010 zu der von Präsident Janukowytsch gewünschten Rückgängigmachung der Verfassungsreform von 2004. Die Venedig-Kommission hat dieses Urteil mittlerweile ebenfalls kritisiert. Sie gibt u. a. auch zu bedenken, dass die Verfas-

sung in dieser Form bereits vier Jahre in Kraft war. Es sei nicht Aufgabe des Verfassungsgerichts, Inhalte der Verfassung festzulegen, sondern die eines demokratisch legitimierten Parlaments. Besonders kritisiert sie, dass die Verfassungsgerichtsentscheidung nicht klärt, welche Konsequenzen das Zurück zur alten Verfassung hat. Konkret bedeute die Entscheidung, dass vier Jahre Gesetzgebung und Wahlen auf einer verfassungswidrigen Verfassung beruhen.

Es bleibt zu hoffen, dass die gegenwärtige Gleichschaltung von Exekutive, Legislative und Verfassungsgericht eine durch die Eruption der Präsidentschaftswahlen ausgelöste Übergangserscheinung ist und das Verfassungsgericht nach einer Konsolidierung der Macht wieder mehr Freiraum in Anspruch nimmt.

Ausblick

Für eine unabhängige dritte Gewalt bedarf es mehr als nur eines wohl durchdachten Justizgesetzes. Die Exekutive muss die Unabhängigkeit der Justiz zunächst einmal akzeptieren und diese muss in der Lage sein, ihre Eigenständigkeit zur Not auch zu verteidigen.

Doch welche Partei in der Ukraine auch an der Macht ist, für die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz steht der Wind nicht günstig. Positiv ist indes anzumerken, dass der Justiz auf der politischen Agenda der Ukraine keine unbedeutende Nebenrolle zukommt. Der Reformbedarf wird vielmehr von den politischen Parteien wie auch von der Öffentlichkeit laufend angemahnt. Strategisch setzen die politischen Parteien jedoch nicht auf eine langfristige Stabilisierung durch die Delegation von Macht an eine unabhängige Justiz, sondern auf kurzfristigen Machterhalt unter Einbindung einer entsprechend nicht vollends eigenständig agierenden Judikative in akute Machtfragen.

Dies hat in der Vergangenheit zu einer erheblichen Beschädigung des Ansehens der Judikative geführt. Das Vertrauen der Bürger in die Justiz sinkt weiter. Selbst wenn der politische Wille zu einer unabhängigen Justiz in der nächsten Zeit einmal da wäre, würde es lange dauern, das Ansehen der Justiz wiederherzustellen.

Über die Autorin:

Caroline v. Gall ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln und derzeit Visiting Scholar an der Columbia Universität, New York. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Verfassungsrecht in Russland und der Ukraine sowie auf der Rechtsphilosophie in Osteuropa.

Lesetipp:

- Caroline v. Gall: Die Entwicklung der ukrainischen Justiz unter Präsident Janukovič, erscheint in der kommenden Ausgabe des Jahrbuchs für Ostrecht.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Joint Opinion on the Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine, 18. Oktober 2010, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)026-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)026-e.pdf)
- Gesetz Nr. 2453-VI, Über die Gerichtsverfassung und den Status der Richter, 7.7.2010, <http://www.president.gov.ua/ru/documents/12143.html>