

GESELLSCHAFT VERSUS RECHT

Peter-Alexis Albrecht | Fritz Sack (Hrsg.)

Veronika Horrer

Вероника Хоррер

Richterliche Unabhängigkeit
in der Russischen Föderation

Независимость судей
в Российской Федерации



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Vorwort

Peter-Alexis Albrecht

Zur Setzung und Umsetzung von Recht

Veronika Horrer, Mitglied der Geschäftsführung der deutschen Bundesrechtsanwaltskammer, zeichnet in ihrer Arbeit den Aufbau des Rechtsstaates in der Russischen Föderation seit 1991 nach. Wenngleich die rechtsstaatlichen Koordinaten in der russischen Verfassung seitdem im Wesentlichen normiert sind, ist die Transformation Russlands zu einem Rechtsstaat noch nicht vollzogen – so das Ergebnis der Autorin in kürzester Zusammenfassung. *Rechtsetzung* und *Rechtsanwendung* sind bekanntlich zwei höchst unterschiedliche Verwirklichungsschritte; der Befund, dass Übereinstimmung zwischen beiden Dimensionen des Rechts nicht die Regel ist, wird in der weltweit empirisch aufgestellten Rechtssoziologie eher als Regel angesehen.

Vor dem Hintergrund des langen Atems zum Rechtsstaat, nach der 1000-jährigen russischen Geschichte eines *autokratischen Imperiums*, ist die Zeit seit 1991, also gerade einmal 25 Jahre als gesetzlich festgeschriebener demokratischer Verfassungsstaat, nur ein Hauch von Geschichte. Es war auch keine Zeit der Ruhe für geordnete Verfassungsdiskussionen und -entwicklungen. Es war eine Zeit des Zerfalls der imperialen Sowjetunion, zugleich eine eurasische Öffnung in Richtung China, mitbedingt durch die Sanktionen des ökonomisch und militärisch starken Westens, der sich mittels verstärkender Westbindung der Ukraine unmittelbar vor oder an der Haustür der Russischen Föderation aufstellt.

Umso bemerkenswerter ist der fortschrittliche normative Aufbau des Rechtsstaates in der Russischen Föderation. Die Verfasserin bezeichnet den demokratischen und marktwirtschaftlichen Wandel durch Rechtsetzung als einen „*Sprung aus der Wüste in das kalte Wasser*“, nämlich von der Gewalteneinheit zur Gewaltenteilung, von der Diktatur der kommunistischen Partei zur demokratischen Regierungsform sowie zu Parteienpluralismus und von einer gelenkten Planwirtschaft zu einer fast ungezügelter Marktwirtschaft.

Die richterliche Unabhängigkeit ist als konstitutiver Ausgangspunkt der Dritten Gewalt der Russischen Föderation im geschriebenen Verfassungsrecht normativ anerkannt. Sie ist in zahlreichen Gesetzestexten verankert, so im Konzept der Gerichtsreform, in der Verfassung der Russischen Föderation von 1993, im Gesetz „Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation“, im Gesetz „Über den Status der Richter der Russischen Föderation“, im Gesetz „Über die Organe der richterlichen Gemeinschaft“, im Codex der richterlichen Ethik und in diversen Prozessordnungen.

Gesellschaftliche Strukturbedingungen bremsen indes die rechtsstaatliche Umsetzung heftig aus. Horrer zeigt auf: Verfassung und Recht hätten traditionell keinen besonderen Stellenwert in Russland, starke autokratische Traditionen hätten sich bislang nicht effektiv einschränken lassen, der ‚sozialistische Rechtsstaat‘ sei zwar gescheitert, der ‚soziale Rechtsstaat‘ aber bislang nicht verwirklicht worden.

Schon hiermit wird deutlich: Das *positive* Recht der Verfassung ist nur *ein* Steuerungsmedium und *eine* Voraussetzung für die Herstellung oder Förderung gesellschaftlicher Gerechtigkeit. Diese wird erst real entfaltet durch soziale, ökonomische und gesellschaftliche, also strukturelle Voraussetzungen für Gerechtigkeit jenseits der Formalität des Gesetzesstaates: Erst chancengleiche Wohlstandsverteilung bereitet der Korruption ein Ende, erst Mitbestimmung für alle schafft reales Erleben des Nutzens von Rechtsstaatlichkeit.

Der Rechtsstaat der Russischen Föderation zeigt darüber hinaus eine spezifische Besonderheit, die vor dem Hintergrund des „schweren Erbes der russischen Justiz“ erhebliche Schieflagen für die Unabhängigkeit einer Dritten Gewalt produziert. Es ist die starke Stellung des Präsidenten im Machtgefüge der Russischen Föderation, die sich in der Verfassung von 1993 als „*Superpräsidentialismus*“ niederschlägt. Dieser gewährt der Dritten Gewalt wenig Spielraum für die gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns sowie wenig justizielle Stärkung für eine nachhaltige und wirksame Demokratisierung und erzeugt für die Bürgerinnen und Bürger keinen effektiven Rechtsschutz.

Diese Besonderheit der russischen Verfassung wird damit begründet, dass in Russland ein Organ notwendig sei, das im Fall des Bruches oder des Konfliktes eine *Garantie der Staatsgewalten* übernimmt. Das ist die eindeutige Besonderheit der russischen Rechtsordnung *de lege lata*. Der russische Präsident steht nach Art. 80 ff. der Verfassung der Russischen Föderation in der Verfassungskonzeption als unabhängiger Garant der Verfassung als Ganzes über den drei Gewalten und tritt als Schiedsrichter unter den Gewalten auf. Die Autorin beschreibt die Stellung des Präsidenten als formell außerhalb der drei Gewalten positioniert, die Verfassung statte ihn aber mit umfassenden Kompetenzen gegenüber den drei Gewalten aus. Insofern ist es im Lichte dieser strukturellen Besonderheit schlüssig, die aktuelle russische „*Justiz als Instrument der Exekutive*“ (Horner) zu charakterisieren.

Das führt zu heftigen *administrativen Strukturauswirkungen*:

- Abhängigkeit der Wahl der Richter von der Exekutive,
- Abhängigkeit von der Exekutive bei der Finanzierung der Justiz,
- Abhängigkeiten der Richter von der Justizverwaltung,
- Eingriffe in die Entscheidungsfindung der Gerichte durch die Staatsanwaltschaft,
- Durchbrechung der Rechtskraft im Aufsichtsverfahren, häufige Nichtvollstreckung der richterlichen Entscheidungen,
- Mentalitätsproblem der russischen Richterschaft,
- traditionell rechtsskeptische politische Kultur in Russland,
- geringer Zugang zum Recht aufgrund geringer Kenntnisse und geringen Vertrauens der Bevölkerung in die Dritte Gewalt.

Die Konsequenzen für das Recht in *actio* sind rechtsstaatlich bedrückend: Richter in der Russischen Föderation werden primär gesteuert durch die verfassungsrechtlich legitimierte vierte Gewalt der präsidentialen Gestaltungs- und Zugriffskompetenzen. Das heißt, es gibt keine effektive richterliche Unabhängigkeit zur Ermöglichung von Machtkontrolle und zur Aktivierung staats-

kritischer Absolutheitsregeln zur Begrenzung exekutiver und legislativer Gewalt. Hier gibt es für die Zukunft des Rechtsstaats der Russischen Föderation großen Reformbedarf.

Der wissenschaftliche Ertrag der Untersuchung gründet sich nicht auf persönliche Einschätzungen der rechtserfahrenen Autorin, sondern auf eine umfassende und übersichtliche Auswertung wissenschaftlicher und informeller Quellen. Horrer nutzt sowohl die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als auch die Empfehlungen des Europarates, insbesondere des dort tätigen Beirats europäischer Richter (CCJE), und auch die Empfehlungen der sogenannten Venedig-Kommission. Sie bezieht russische, deutsche und anderweitige internationale Fachliteratur zum bearbeiteten Thema ein, wertet diverse Internetquellen aus, die mit dem jeweiligen Auffindungsort und dem letztmaligen aktuellen Aufruf belegt werden. Ohne die genutzten russischsprachigen Internetnachweise würde die Untersuchung weitgehend ins Leere zielen. Aufgrund der sich erst seit zwei Jahrzehnten entwickelnden internationalen Öffnung der russischen Rechtswissenschaft und entsprechender Standards von Veröffentlichungen ist die Nutzung des Internets – jedenfalls für aktuelle Entwicklungsverläufe – unabdingbar. Horrer hat die informellen Quellen zurückhaltend ausgewertet. Alles in allem wird eine hinreichende empirische Basis für die gezogenen Schlüsse geboten.

Besonders hervorzuheben ist die vorsichtige, informierte Einbettung der Befunde des Justizsystems in den historischen und gesellschaftlichen Kontext Russlands, eines Landes, welches das „*schwere Erbe eines autokratischen Imperiums*“ noch lange wird verarbeiten müssen. Indes: Es ist allein Sache russischer Bürgerinnen und Bürger, den Rechtsstaat in der russischen Föderation über demokratische Einwirkungen, insbesondere durch Wahlen, zu entwickeln und an den gesellschaftlichen Bedürfnissen auszurichten, wobei Traditionen sowie wirtschaftliche Strukturen und Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Horrer vermittelt nach Maßgabe dessen folgende Schlussfolgerungen:

- Der Rechtsstaat sei ein für Russland (noch) fremdes Konzept – die richterliche Unabhängigkeit auch.
- Trotz aller Reformen sei die Justiz noch immer im festen Griff der Exekutive.
- Informelle Praktiken beherrschen die russische Justiz.
- Es gebe keine durchgreifenden Veränderungen in der Rechtskultur.
- Ein politischer Reformwille sei nur teilweise vorhanden.

Die Autorin empfiehlt für die Zukunft:

- Richterwahlen müssen offen, transparent und unabhängig von der Exekutive werden.
- Bedarfsgerechte Finanzierung der Justiz müsse eine Priorität des Staates werden.
- Der Gerichtsvorsitzende ist durch die Richter seines Gerichts zu wählen.
- Die Verteilung der Fälle innerhalb des Gerichts muss nach einem vorher festgelegten Plan erfolgen (Prinzip des gesetzlichen Richters).
- Die Staatsanwaltschaft dürfe keine Aufsicht über die Rechtsprechung führen.
- Die Amtsdauer der Richter ist zu sichern.

- Änderungen des Besoldungssystems seien anzustreben.
- Das Disziplinarverfahren müsse reformiert werden.
- Eine Verbesserung des Zuganges zum Recht sei zu gewähren,
- zudem sei eine Veränderung der Rechtskultur anzustreben.

Bei den Empfehlungen, die sich von denen des Europarates und der Richter des CCJE kaum unterscheiden, scheint bei der Autorin Horrer eher der (sympathische) Wunsch der Vater des Gedankens zu sein, denn diese Forderungen sind derzeit kaum mit ihren historischen, sozialen und ökonomischen Schlussfolgerungen in Übereinstimmung zu bringen. Es fehlt für eine funktionierende rechtsstaatliche Ordnung noch eine hinreichende ökonomische, soziale und zivilgesellschaftliche Basis struktureller Festigkeit. Kurz: Ein Land wie die Russische Föderation, das nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus die Geschicke der Volkswirtschaft weitgehend in die Hände von Oligarchen verlagert hat, muss erst einmal die strukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich eine stabile und von breiten Bevölkerungsschichten getragene gerechte gesellschaftliche Ordnung entwickeln kann.

Gerechtigkeit entsteht nicht durch eine Verschriftlichung von Verfassungstexten. Das ist nur eine – wichtige – Voraussetzung. Erst durch Schaffung von nachhaltigem Wohlstand für breite Bevölkerungsschichten kann das Bedürfnis nach einem Justizsystem und einer Verfassungsgerichtsbarkeit aufkommen, das solcherart akzeptierte gesellschaftliche Strukturen durch eine unabhängige Dritte Gewalt geschützt sehen will. Dadurch würde den Bürgern zudem verdeutlicht, dass auch staatliches Handeln gerichtlich kontrolliert werden kann. Das bietet zugleich effektiven Schutz für eine sich entwickelnde Zivilgesellschaft und das Schaffen von Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln mithilfe von Recht und Gesetz.

Das in dieser Untersuchung aufgedeckte Negativprofil zur richterlichen Unabhängigkeit in der Russischen Föderation gibt den Vertretern westlicher Rechtskulturen keinen Grund für Überlegenheitsgefühle. In Westeuropa – gerade in Deutschland – zeigen sich nur graduelle, nicht prinzipielle Unterschiede in der Kontrolldominanz der Exekutive über die Judikative. Zwar ist die persönliche Unabhängigkeit der Richter in den westlichen Demokratien in aller Regel stärker, aber institutionelle Unabhängigkeit zur Wahrung von wirksamer Gewaltenteilung einschließlich einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit hat auch im Westen eher Seltenheitswert (vgl. hierzu umfassend *Jeschke*, Justizielle Autonomie in Europa, Berlin 2016).

Die Russische Föderation lebt in einer Übergangsphase. Und vielleicht bewahrt in Zeiten wenig gezügelter oligarchischer Herrschaftsstrukturen gerade auch die starke exekutive Dominanz eines Präsidenten die große Atommacht Russland vor drohendem Chaos und größerer Instabilität. Und was sind 25 Jahre Demokratieentwicklung vor dem Hintergrund eines Jahrhunderts bestehenden autokratischen Imperiums?

Der Untersuchung von Horrer ist zu wünschen, dass sie den öffentlichen Diskurs über das gesellschaftliche Steuerungsmedium Recht und die Funktion des Rechtsstaats für sozialen und internationalen Frieden fördern möge – gerade wegen der ähnlichen Erlebnisse mit totalitärer Herrschaft und Unterdrückung in Deutschland und in Russland im 20. Jahrhundert. Beide Länder haben Rechtsstaat und Demokratie erst vor geraumer Zeit als Verfassungsprinzipien anerkannt – die Russische Föderation seit 25, Deutschland seit knapp 70 Jahren. Die Probleme in beiden

Rechtssystemen sind ähnlicher als bislang angenommen. Es wird deutlich, dass ein gemeinsamer Weg in die Zukunft beider Länder nicht in Konfrontation, sondern nur mittels kommunikativen Verständnisses möglich ist.

Weder rechtsstaatliche Schadenfreude noch Besserwisserei führen weiter. Es hilft – gerade jungen Menschen – der *Diskurs über gemeinsame Erfahrungen* zum Rechtsstaat als wirksames System staatlicher und gesellschaftlicher Machtbegrenzung. Nur so kann es zu einem Miteinander von Gesellschaft *und* Recht, nicht zu einem Auseinanderfallen, zur Situation von Gesellschaft *versus* Recht, kommen. Das gilt überall auf der Welt gleichermaßen.

EINLEITUNG

„Ich sagte schon seit Jahren, dass das russische Rechtssystem sehr leidet. Es ist nicht unabhängig. Und wenn es nicht unabhängig ist, ist es kein Rechtssystem. Jeder Richter ist sich bewusst, dass jederzeit Druck auf ihn ausgeübt werden kann. Und er weiß auch, dass er seinen Status als Richter verliert, wenn er sich nicht unterordnet.“

Tamara Moršćakowa

Richterin am Verfassungsgericht der RF a. D.,
im Interview mit Welt Online am 18. Januar 2010¹

Dem Rechtsstaatsgedanken ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit inhärent. Richterliche Unabhängigkeit in ihrer normativen Form wie auch in ihrer faktischen Erscheinungsform ist von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren von Demokratie und Marktwirtschaft. Sie ist aber in noch höherem Maße unentbehrlich für den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat in einem Transformationsland wie Russland. Russland durchlebt, neben den anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks, einen präzedenzlosen Übergang von einem autoritären Staat mit Planwirtschaft zu einer rechtsstaatlichen Demokratie und einer Marktwirtschaft.

Diese Transformation ist – wenn sie erfolgreich sein soll – ohne eine starke und unabhängige Justiz nicht möglich. Mit dieser Transformation ist auch die Einführung der Marktwirtschaft verbunden, die ein stabiles und dauerhaftes Wirtschaftswachstum und die Hebung des Lebensstandards in der Bevölkerung sicherstellen soll. Der Aufbau der richterlichen Unabhängigkeit spielt auch hier eine bedeutende Rolle, denn letztlich hat sie einen nicht zu unterschätzenden wohlförderungseffekt. Dabei spielt neben einer „de jure“ Unabhängigkeit, d.h. dem in der Verfassung und in Gesetzen verankerten Status des Richters, vielmehr eine „de facto“ Unabhängigkeit oder die Verfassungswirklichkeit eine entscheidende Rolle – eine weltweite rechtssoziologische Erkenntnis.

Russlands Transformationsprozess vollzieht sich nicht reibungslos und faktisch nicht ohne Schwierigkeiten. Seit dem Zerfall der Sowjetunion befindet sich Russland in einer dauernden, schwierigen und instabilen Reformphase. Herzstück dieser Reformen ist der Aufbau eines Rechtsstaates. Um eine Gesellschaftsordnung aufzubauen, die auf Herrschaft des Rechts basiert, muss Russland nicht nur 75 Jahre des totalitären Regimes unter der Kommunistischen Partei überwinden, sondern auch mehrere Jahrhunderte der rechtlichen Rückständigkeit unter Zarenherrschaft. Zudem ist die Ausgangsposition von Russland um einiges schwieriger als die der anderen Länder des ehemaligen Ostblocks. Russland verfügt über keine demokratische Tradition. Es wurde bis 1917 von absolutistischen Monarchen und bis 1991 vom totalitären Regime der Kommunistischen Partei regiert. Im Gegenteil zu Russland konnten die Länder Mittel- und Osteuropas, die vor der Herrschaft der Kommunistischen Partei eine demokratische Tradition hatten (Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Slowakei etc.), nach dem Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991 schnell wieder daran anknüpfen. Die Tschechische Republik, Rumänien und Bulga-

1 <http://www.welt.de/die-welt/politik/article5889147/Im-gesamten-russischen-Staatsapparat-herrscht-Rechtsnihilismus.html> (Letzter Abruf: 23.06.2016).

rien haben sich so schnell rechtsstaatlich entwickelt, dass sie bereits 15 Jahre nach dem Zerfall des Ostblocks der Europäischen Union beitreten konnten, die hohe rechtsstaatliche Standards für die Beitrittskandidaten setzt.

Für Russland sind Demokratie und der Rechtsstaat in Anbetracht seiner Geschichte eine neue Erfahrung. Der russische Mensch hat in seiner tausendjährigen Geschichte nie Freiheit und Achtung seitens der Machthaber erfahren. Die russische Bevölkerung hat noch nie dem Staat vertraut und sich immer als abgefertigtes Objekt staatlichen Handelns gefühlt. Der russische Bürger vertraut nicht auf das Wort des Gesetzes, da er nie gleich vor dem Gesetz war, es gab immer die „Gleichen“. Deshalb darf nicht unterschätzt werden, wie schwierig die Ausgangsposition des neuen russischen Staates im Jahre 1991 war. Ein sofortiger Bruch mit der Vergangenheit, die die russische Rechtskultur geprägt hat, war sicherlich nicht möglich.

Auch wenn in den letzten 20 Jahren mehrere Justizreformen stattgefunden haben, die zum Teil durch den Beitritt der Russischen Föderation zum Europarat initiiert wurden und die richterliche Unabhängigkeit nach den Vorgaben des Art. 6 EMRK gestärkt haben, existieren im russischen Recht immer noch mehrere Instrumente der Einflussnahme auf die Richter, die die demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung des Landes hemmen. Gemäß einer Studie, die den Zusammenhang zwischen dem Grad der richterlichen Unabhängigkeit und dem wirtschaftlichen Wachstum in 57 Ländern aufgrund „de jure“- und „de facto“-Indikatoren untersucht hat,² liegt Russland im Ländervergleich auf Platz 7 bei der „de jure“ richterlichen Unabhängigkeit (Deutschland liegt auf Platz 25); bei der „de facto“ Unabhängigkeit kommt Russland auf den vorletzten Platz (Deutschland landete auf Platz 16). Die gravierende Diskrepanz zwischen dem geschriebenen Recht und der Rechtswirklichkeit wird in dieser Arbeit untersucht.

Die russische Justiz schafft in der russischen und der ausländischen Öffentlichkeit kein Vertrauen in die Problemlösungskapazität der Gerichte. Eine im Jahr 2008 durchgeführte, breit angelegte Meinungsumfrage³ zeigt, dass sich 46% der russischen Bürger negativ über die Tätigkeit der Gerichte äußern und nur 26% positiv. 39% der Bürger sind der Meinung, dass man im Falle eines Konflikts das Gericht meiden sollte, und 58% sind überzeugt, dass sich die Richter bei der Urteilsfindung nicht nur auf das Gesetz stützen, sondern „andere Umstände“ eine Rolle spielen. 80% der Befragten haben sich noch nie an ein Gericht gewendet, sondern ihre Probleme auf eine andere Weise gelöst.

Die Aufmerksamkeit dieser Arbeit ist in einem ersten Schritt der generellen Frage gewidmet, warum ein Richter unabhängig sein soll. Was unterscheidet ihn von sonstigen Staatsbeamten, die im Gegensatz zum Richter in eine Behördenhierarchie „eingestrickt“ sind und den Weisungen ihrer Vorgesetzten folgen müssen? In Kapitel 1, „Wozu richterliche Unabhängigkeit?“, wird auf die Frage eingegangen, zu welchem Zweck ein Richter mit Unabhängigkeit privilegiert werden soll.

Im zweiten Schritt wird in Kapitel 2, „Wann ist ein Richter unabhängig?“, untersucht, welche institutionellen Rahmenbedingungen und konkreten Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine unabhängige Justiz als wesentliche Voraussetzung rechtsstaatlich organisierter Staaten zu gewährleisten. Dabei soll ermittelt werden, was der Inhalt des Prinzips der richterlichen Un-

2 *Feld/Voigt*, Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence using a New Set of Indicators.

3 *Stiftung für Meinungsforschung*, Dominanten. Meinungsfelder. Umfrage zum Thema „Verhältnis zum Gerichtssystem“ v. 12.06.2008.

abhängigkeit anhand der internationalen Dokumente ist bzw. welche völkerrechtlichen Anforderungen ein Transformationsstaat wie Russland zu erfüllen hat. Weiterhin wird kurz auf die Frage eingegangen, ob die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit, die in Deutschland existieren, ein Vorbild für Russland sein können und ob die beiden Systeme vergleichbar sind.

In Kapitel 3, „Schweres Erbe der russischen Justiz“, wird aufgezeigt, an welchem Punkt sich die russische Justiz zu Beginn der Russischen Föderation 1991 befunden hat. Ein rechtsgeschichtlicher Überblick über die verfassungsrechtlichen Traditionen, das Verhältnis zu den Begriffen Rechtsstaat, Gewaltenteilung und zur Rolle der Justiz, ist unerlässlich, um zu verstehen und zu beurteilen, was sich in den letzten 25 Jahren in der russischen Justiz verändert hat. Ohne die Beschäftigung mit der Vergangenheit kann man die Gegenwart und die Zukunft nicht sinnvoll gestalten.

In Kapitel 4, „Richterliche Unabhängigkeit im heutigen Russland“, wird aufgezeigt, wie die russische Justiz heute organisiert und wie die richterliche Unabhängigkeit gewährleistet ist. Es werden strukturelle Schwachpunkte herausgearbeitet, die einen Einfluss auf die Unabhängigkeit des Richters haben. Weiterhin werden Einflussfaktoren auf die Justiz aufgezeigt, die außerhalb der Organisationsstrukturen stehen und dennoch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Justiz haben. Dazu zählen die politische Kultur und die Rechtskultur des Landes sowie das Maß der Gewährleistung des Zuganges zum Recht in Russland.

In Kapitel 5 werden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz in Russland formuliert.