

### Das Trugbild vom Durchbruch zum Rechtsstaat: Justizreform nach der Revolution der Würde

Popova, Maria; Zhernakov, Mykhailo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Popova, M., & Zhernakov, M. (2020). Das Trugbild vom Durchbruch zum Rechtsstaat: Justizreform nach der Revolution der Würde. *Ukraine-Analysen*, 238, 14-19. <https://doi.org/10.31205/UA.238.02>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Das Trugbild vom Durchbruch zum Rechtsstaat: Justizreform nach der *Revolution der Würde*

Maria Popova (McGill University, Montreal, Kanada),  
Mykhailo Zhernakov (DEJURE Foundation, Kyjiw, Ukraine)

DOI: 10.31205/UA.238.02

### Zusammenfassung

Die Regierungen unter Petro Poroschenko und Wolodymyr Selenskyj brachten eine Vielzahl institutioneller und legislativer Änderungen im Justizwesen auf den Weg. Das Versprechen der *Revolution der Würde*, für Rechtsstaatlichkeit zu sorgen, ist jedoch weitgehend unerfüllt geblieben. Die Auswirkungen der ambitionierten Umstrukturierung des Gerichtswesens auf richterliche Normen und Praxis blieben gering. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens ist das Bekenntnis der politischen Elite zum Rechtsstaat bestenfalls oberflächlich und schlimmstenfalls vorgetäuscht. Zweitens besteht in der Richterschaft selbst nur eine schwache Lobby, die dafür eintritt, Reformen voranzutreiben, diese ernst zu nehmen und umzusetzen. Die Reformstrategie, der Richterschaft mehr Selbstverwaltung zu gestatten, war fehlgeleitet. Vielmehr sollte die Kontrolle der Auswahlverfahren für Richter durch die Zivilgesellschaft und internationale Experten ausgebaut werden.

Wenn jemals ein Land bereit schien für einen Durchbruch bei der Rechtsstaatlichkeit, dann war das die Ukraine 2014. Die Massenproteste des Euromaidan hatten deutlich gemacht, wie groß und nachhaltig der Wunsch nach Rechtsstaatlichkeit ist, die für die Entwicklung eines gut funktionierenden Gerichtswesens als von zentraler Bedeutung betrachtet wird. Während der Revolution der Würde, die letztlich Präsident Janukowytch zu Fall brachte, ging der durchschnittliche Demonstrant viel mehr für Rechtsstaatlichkeit auf die Straße als etwa für europäische Integration, ukrainischen Nationalismus oder eine Oppositionspartei.

Seit 2014 hat die Ukraine eine institutionelle oder *de jure* Unabhängigkeit der Richter geschaffen, die von vielen als Voraussetzung für *de facto* unabhängige Gerichte und Rechtsstaatlichkeit betrachtet wird. Die Maidanfreundliche Mehrheit richtete ihr Augenmerk umgehend auf die Justizreform. Wenige Wochen nach der Revolution erhielten die Richter in der Ukraine ein stärkeres Instrument zur Selbstverwaltung an die Hand: In jedem Gericht konnten die einfachen Richter ihren Vorsitzenden in geheimer Abstimmung wählen. Unter Poroschenko brachte fast ein Dutzend neuer Gesetze die institutionelle Ausgestaltung des ukrainischen Gerichtswesens in eine größere Übereinstimmung mit dem, was international als beste Praxis gilt. Die Regierung Selenskyj setzte ihre eigenen institutionellen Änderungen des Gerichtssystems durch und erklärte, sie setze damit den Aufbau einer unabhängigen Richterschaft fort und stärke die Rechtsstaatlichkeit.

In der Ukraine herrscht intensiver politischer Wettbewerb. Sowohl Poroschenko als auch Selenskyj haben sich von allen Seiten heftiger Opposition gegenüber-

gesehen: durch die offizielle Opposition, durch einstige Verbündete im Parlament und sogar durch ehrgeizige politische Beamte. Einige Wissenschaftler sind der Ansicht, dass intensiver politischer Wettbewerb das Entstehen unabhängiger Gerichte fördert, und zwar aus mehreren Gründen: Erstens macht dieser es dem Amtsinhaber schwerer, die Gerichte zu kontrollieren. Zweitens schaffte er Amtsinhabern, die wissen, dass sie in absehbarer Zukunft ihre Macht wohl abgeben werden, Anreize zur Schaffung eines unabhängigen Gerichtswesens als Absicherung gegen zukünftige Strafverfolgung. Und drittens bietet er für Richter Anreize, zu politischen Oberherren auf Distanz zu gehen, weil sie wissen, dass deren politische Überlebensdauer begrenzt ist.

Und nicht zuletzt ist die Ukraine dem Druck ausländischer Investoren und europäischer Konditionalität ausgesetzt gewesen, die als die wichtigsten Katalysatoren für erfolgreiche Reformen hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit gelten. Die Europäische Union (EU) und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben die Justizreform aufmerksam verfolgt, einiges an Zuckerbrot geboten (Anleihen und visafreies Reisen) und damit gedroht, dieses wieder zurückzuhalten, sollten sie den Eindruck gewinnen, dass eine ukrainische Regierung in ihrem Einsatz für eine Justizreform und für Rechtsstaatlichkeit zu zögerlich ist.

Leider ist trotz einer ganzen Liste vielversprechender Faktoren zugunsten unabhängiger Gerichte das Versprechen der *Revolution der Würde*, für Rechtsstaatlichkeit zu sorgen, weitgehend unerfüllt geblieben. Die ambitionierte Umstrukturierung des Gerichtswesens hat in der Praxis nur wenige sichtbare Anzeichen eines Wandels gebracht. Sowohl in der Ukraine wie auch bei deren

internationalen Partnern wächst die Besorgnis, dass die Gerichte genauso abhängig und korrupt sind wie früher.

Dieser Beitrag unternimmt eine Bestandsaufnahme der schwindelerregenden Anzahl an institutionellen und legislativen Änderungen, die von den Regierungen unter Poroschenko und Selenskyj auf den Weg gebracht wurden. Dabei soll die bemerkenswerte Bandbreite dieser Veränderungen wie auch deren verblüffend geringe Auswirkungen auf richterliche Normen und Praxis beleuchtet werden. Trotz des vermeintlich radikalen Bruchs mit der Vergangenheit deuten die tatsächlichen Umstände nicht darauf hin, dass sich die Arbeit der ukrainischen Gerichte auf tiefgreifende und nachhaltige Weise verändert hat. Die ehrgeizige Reformagenda hat nur wenige substanzielle Änderungen hervorgebracht. Für diesen enttäuschenden Zustand gibt es zwei Gründe: Erstens ist das Bekenntnis der politischen Elite zum Rechtsstaat bestenfalls oberflächlich und schlimmstenfalls vorgetäuscht. Und zweitens besteht in der Richterschaft selbst nur eine schwache Lobby, die dafür eintritt, Reformen voranzutreiben, diese ernst zu nehmen und umzusetzen.

### Die Poroschenko-Jahre

Unter Präsident Poroschenko verabschiedete die Werchowna Rada nicht weniger als acht wichtige neue Gesetze. Hierzu zählt eine Reihe von Verfassungsänderungen, die das Gerichtswesen neugestalten sollten. Das erste dieser Gesetze wurde am 8. April 2014 unter dem geschäftsführenden Präsidenten Turtschinow verabschiedet, sechs Wochen, nachdem Viktor Janukowytsch das Land verlassen hatte. Das *Gesetz über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Gerichte*, allgemein als »Gesetz zur Lustration der Richter« bezeichnet, legte die automatische Entlassung aller Führungskräfte in der Justiz fest, der Gerichtspräsidenten und ihrer Stellvertreter, der Mitglieder der Hohen Berufungskommission für Richter (WKKSU) und des Hohen Rats der Justiz (WRP) (s. Schaubild 1 auf Seite 20). Durch das Gesetz soll eine *ad hoc*-Kommission geschaffen werden, um gegen Richter zu ermitteln und zu bestrafen, die während des Maidan Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Weitere neue Gesetze folgten im Februar 2015, Juni 2016, Januar 2017, Juli 2017, Oktober 2017 und Juni 2018. Durch sie wurde der Oberste Gerichtshof umstrukturiert, die von Janukowytsch geschaffenen spezialisierten Gerichte aufgelöst, die langjährige Vollmacht des Präsidenten zur Auflösung, Umgestaltung und Neuschaffung von Gerichten beseitigt, alle bestehenden richterlichen Verwaltungsinstitutionen rekonstituiert und einige der wichtigsten Gesetzbücher novelliert.

In den Poroschenko-Jahren gab es ein Feuerwerk an institutionellen Neugründungen innerhalb und im

Umfeld des Gerichtssystems. Der Oberste Gerichtshof, das Verfassungsgericht und der Hohe Rat der Justiz (WRP) wurden mit neuen Richtern, Zuständigkeiten, Klagebefugnissen und institutioneller Organisationsstruktur ausgestattet. Ende 2016 wurde neben der WKKSU der neue Gesellschaftliche Rat für Integrität (HRD) geschaffen, in dem Vertreter der Zivilgesellschaft in beträchtlichem Maße präsent sind, um Anwärter auf Richterämter zu überprüfen. Ein Hohes Antikorruptionsgericht (WASU) wurde auf den Weg gebracht. Jenseits des Gerichtssystems wurde eine ganze Reihe Institutionen geschaffen, die gegen Korruption vorgehen sollen. Die Schaffung dieser Institutionen kann auch als Teil der Justizreform angesehen werden. Sie stecken die Rahmenbedingungen der strafrechtlichen Ermittlung gegen Korruption neu ab, für die derzeit die Justiz das wichtigste Mandat innehat. Dieses Mandat hat sie bislang allerdings nicht erfüllen können. Das Vorgehen der neuen Institutionen zur Bekämpfung von Korruption könnte sich also sehr wohl auf die Arbeit des Justizsystems auswirken. Zuerst entstand das Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine (NABU) im März 2015. Es ist eine autonome Institution, deren Direktor vom Präsidenten bestimmt und ernannt wird, von ihm aber nicht ohne Weiteres entlassen werden kann. Das NABU kann politische Korruption auf höchster staatlicher Ebene ermitteln, diese aber nicht strafrechtlich verfolgen. Im September 2015 wurde per Dekret des Generalstaatsanwalts die Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (SAP) geschaffen. Die SAP hat die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der Ermittlungen des NABU und übernimmt vor Gericht die strafrechtliche Verfolgung in NABU-Fällen. Innerhalb der Exekutive wurde im August 2016 die Nationale Agentur zur Prävention von Korruption (NASK) auf den Weg gebracht. Der Auftrag dieser Agentur konzentriert sich auf die Gestaltung der Regierungspolitik in Bezug auf die Bekämpfung von Korruption. Die meisten Veränderungen deckten sich mit dem, was in der institutionellen Ausgestaltung der Justiz als beste Praxis aufgefasst wurde: eine starke richterliche Selbstverwaltung, mächtige Gerichtshöfe mit breitgefächerten Zuständigkeiten sowie die institutionelle Isolierung gegenüber politischer Einflussnahme. Studien weisen allerdings darauf hin, dass die »richterliche Selbstverwaltung« in den Transformationsländern Ost- und Mitteleuropas, wo das Justizsystem nicht systematisch erneuert wurde, ein Modell darstellt, das als fragwürdig oder schlichtweg desaströs zu bezeichnen ist. So meinen die Venedig-Kommission des Europarats wie auch eine Reihe anderer angesehener Organisationen, dass richterliche Verwaltungsgremien in Ländern wie der Ukraine zur Bekämpfung von Partikularinteressen der Rich-

terschaft und Vetternwirtschaft nicht »selbstverwaltet« sein, sondern vielmehr eine erhebliche Anzahl justizferner Mitglieder aufweisen sollten, insbesondere aus der Zivilgesellschaft (<http://en.dejure.foundation/library/european-standards-for-the-judiciary-and-how-they-should-be-applied>). Leider ist erneut der Fehler begangen worden, »richterliche Selbstverwaltung« zu stärken. Die informellen Normen, die sich im Verhalten der postsowjetischen ukrainischen Richterschaft herausbildeten, haben die Versuche einer Gerichtsreform unter Poroschenko überdauert. Die Willfährigkeit gegenüber Gerichtsvorsitzenden besteht weiter, besonders bei Gerichten niedriger Instanz. Eine Analyse der Wahlen der Gerichtsvorsitzenden im April 2014 zeigt, dass die einfachen Richter die direkten Wahlen nicht dazu genutzt haben, markante Veränderungen in den Gerichten zu bewirken. Im Gegenteil: Kontinuität und Beibehalten von Führungspositionen überwiegen in der gesamten Hierarchie und in sämtlichen Regionen des Landes, da über 80 Prozent der Vorsitzenden ihre Posten behielten. Auch die Dominanz der Exekutive über die richterlichen Verwaltungsgremien durch die Ernennung von »präsidentenfreundlichen« Mitgliedern in Organen der richterlichen Selbstverwaltung hält an. Nach einem anfänglichen Machtkampf mit alten Eliten in der Justiz, gelang es der Regierung unter Poroschenko, eine umfassende Kontrolle über den WKKSU und den WRP herzustellen. Letztlich hat die »Telefonjustiz«, eine informelle Verhaltensnorm, bei der sich die Exekutive in Entscheidungen der Gerichte einmischt, gegenüber einer institutionellen Umgestaltung der Justiz triumphiert. Zur »Telefonjustiz« gehören ungebetene Anrufe, bei denen Politiker oder deren Vertreter Richter oder deren Vorgesetzte drängen, einen Fall auf eine bestimmte Weise abzuwickeln. Im September 2017 ahmten zwei bekannte Komiker Oleksandr Hranowskyj, Poroschenkos »Kurator« für die Justiz, nach. Sie legten dabei zwei Richtern, die einen großen politischen Prozess zu verhandeln hatten, ihre »Handreichungen« und »Vorschläge« nahe. Jeder der beiden Richter hörte aufmerksam zu, fragte nach, und versprach, sein Bestes zu tun. Die Komiker hätten genauso gut Sozialwissenschaftler bei einer Feldforschung sein können, die untersuchen, wie die »Telefonjustiz« lebt und gedeiht.

Eine der Veränderungen nach dem Maidan bestand darin, dass die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Gerichtsreform zugenommen hat. Bereits im April 2014, als die Wahlen der Gerichtsvorsitzenden im Gange waren, mobilisierten sich zivilgesellschaftliche Organisationen, um ein systematisches Monitoring der Gerichte auf den Weg zu bringen. Seinerzeit wollten diese zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse sicherstellen, dass einfache Richter sich frei entscheiden können und ihre Stimmen korrekt gezählt wer-

den. Andere Maßnahmen zielten darauf ab, jene Richter zur Verantwortung ziehen, die nach Ansicht der Aktivisten während des Maidan Menschenrechtsverletzungen begangen hatten, aber auf ihren Posten verblieben waren.

2016 wurde aufgrund des Gesetzes *Über das Gerichtswesen und den Status der Richter* der Gesellschaftliche Rat für Integrität (HRD) eingerichtet, um ein Gegengewicht zur »Selbstverwaltung« zu bieten und die Überprüfung der Richter hinsichtlich ihrer Integrität effektiver zu gestalten. Zwanzig Mitglieder des Rates, die von angesehenen zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewählt wurden (Journalisten, Anwälte, Rechtswissenschaftler und Menschenrechtsverteidiger) haben die Aufgabe, amtierende Richter und Richteranwälte unter die Lupe zu nehmen und eine negative Stellungnahme abzugeben, falls bei einem Richter oder Anwärter wegen des Lebenswandels, unethischen Verhaltens oder Menschenrechtsverletzungen fehlende Integrität nachzuweisen ist. Seither hat der HRD Tausende Richter und Anwärter überprüft und Hunderte Stellungnahmen abgegeben, in denen detailliert dargelegt wird, wie bestimmte Richter nicht den Integritätskriterien entsprechen. Der HRD hat nur eine beratende Funktion; die endgültigen Entscheidungen über die weitere Richterkarriere werden von der WKKSU und dem WRP getroffen (die überwiegend aus von Richtern gewählten Richtern bestehen). Bedauerlicherweise wurden die meisten Stellungnahmen des HRD ignoriert. Nur rund ein Prozent der Richter wurden aufgrund der Eignungsprüfung entlassen, die jeder Richter gemäß dem Gesetz von 2015 durchlaufen muss (<http://en.dejure.foundation/library/qualification-assessment-of-judges-summary-of-interim-results>). 44 Anwärter mit einer negativen Beurteilung durch den HRD wurden bei den Auswahlverfahren 2017 und 2018 Richter am Obersten Gerichtshof (<https://en.dejure.foundation/library/establishment-of-the-new-supreme-court-key-lessons>). Experten sind der Ansicht, dass entweder die richterlichen Verwaltungsgremien so reformiert werden sollten, dass die Hälfte der Mitglieder aus der Zivilgesellschaft kommen, oder aber der HRD wirkliche Entscheidungsvollmachten hinsichtlich der Integrität von Richtern erhalten sollte (<http://en.dejure.foundation/library/civil-society-and-public-authorities-interaction-in-judiciary-selection>).

Die Wirkung der Reform wird oft an der Art der Urteile gemessen, die die Richter fällen. Allerdings hat es nach dem Maidan – ganz gleich auf welcher Ebene des Gerichtssystems – nur wenige »wegweisende« Urteile gegeben. Einige aufsehenerregende Fälle sind zwar vor Gericht anhängig, da die Behörden zur Korruptionsbekämpfung (NABU und SAP) einige Ermittlungen auf den Weg gebracht haben, doch werden sie von den

Gerichten bislang verschleppt. Es wäre verfrüht zu behaupten, dass die Reform nur begrenzte Wirkung in Form von bahnbrechenden Urteilen zeigt. Dennoch stellt sich die Lage bisher so und nicht anders dar.

Ein weiterer Indikator, die Wirkung der Reform abzuschätzen, ist die Wahrnehmung richterlicher Unabhängigkeit. Wohl aufgrund des anhaltenden politischen Drucks und einer freieren Presse ist das gesellschaftliche Vertrauen in die Justiz noch unter das Niveau der Ära Janukowytch gesunken und die durchschnittliche Richter\*in fühlt sich Politikern gegenüber weniger unabhängig denn je. Aus einer Umfrage des *Zentrums für Politik- und Rechtsreformen* von 2015 geht hervor, dass nur 9 Prozent der Befragten den Gerichten vertrauen (gegenüber 40 Prozent, die dem Präsidenten und der Armee vertrauen, und 30 Prozent, die der Werchowna Rada und der Regierung vertrauen (<https://www.pravo.org.ua/en/news/20871053-judicial-reform-public-opinion-poll-judges-and-experts-surveys>)). Im Jahr 2018 ist laut einer Umfrage von USAID das Vertrauen in Parlament und Regierung auf 10 Prozent abgesackt (<https://newjustice.org.ua/en/news/results-ukrainian-survey-public-justice-sector-professionals-participating-court-proceedings-regarding-judiciary-judicial-reform-perception-corruption-2018/>), während das erhebliche Misstrauen gegenüber den Gerichten anhält (12 Prozent Vertrauen gegenüber 65 Prozent Misstrauen). Laut einer Umfrage des *Rasumkow-Zentrums* vom Februar 2020 misstrauten 75 Prozent der Ukrainer ihren Gerichten (<http://razumkov.org.ua/napriamky-sotsiologichni-doslidzhennia-otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>).

Ein gutes Gegenbeispiel ist die Schaffung des Hohen Antikorruptionsgerichts (WASU) im Jahr 2019, bei dem keiner der Anwärter, über den es glaubwürdige Belege für eine fragwürdige Integrität gab, es auf die finale Liste schaffte (<http://en.dejure.foundation/library/formation-of-the-high-anti-corruption-court-short-summary>). Das Gericht hat seine Arbeit aufgenommen und die ersten 15 Urteile gesprochen, die von Experten und der Zivilgesellschaft begrüßt wurden. Der Unterschied zwischen dieser Richterauswahl und der zum Obersten Gerichtshof und der jeweiligen Eignungsprüfung bestand darin, dass beim WASU eine Riege unabhängiger internationaler Experten beteiligt war (Richter und Staatsanwälte aus der EU und anderen westlichen Ländern, die von internationalen Organisationen entsandt wurden). Trotz des Zeitdrucks prüfte der Öffentliche Rat Internationaler Experten (HRME) die Anwärter und sortierte fragwürdige Kandidaten wirksam aus (wozu dieser die formalen Befugnisse hatte). Dies macht das WASU in der Ukraine zum Gericht mit der größten Integrität.

## Die Selenskyj-Jahre

Poroschenkos Unfähigkeit oder Unwillen, auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit einen Durchbruch zu erzielen, hatte Selenskyj mit zum Wahlsieg verholten. Vom politischen Außenseiter war eine größere Entschlossenheit zu mehr Rechtsstaatlichkeit erwartet worden, auch wenn es einige Bedenken wegen seiner möglichen Verbindungen zu Oligarchen gab, die sich stets bemüht zeigten, Rechtsstaatlichkeit zu untergraben. Leider wiederholt Selenskyj weitgehend die Formel seines Amtsvorgängers: Er wartet mit einer dezidierten Rhetorik auf, unbedingt entschlossen zu sein, ein unabhängiges Gerichtswesen aufzubauen. Diese Rhetorik wird allerdings durch Personalentscheidungen, Schlupflöcher in Gesetzen und den Umstand untergraben, dass man sich weiterhin auf informelle Normen politischer Abhängigkeit stützt.

Im Bereich der institutionellen Reformen hat Selenskyj Poroschenkos Politik einer kontinuierlichen Umstrukturierung der wichtigsten Richterorgane beibehalten. Dies wird gepaart mit Versprechungen, dass man die Verantwortlichkeit und Transparenz durch die Einbeziehung internationaler Experten maximieren werde. Diese Politik wurde jedoch durch Schlupflöcher in der Gesetzgebung ausgehöhlt. Im Oktober 2019 billigte das Parlament Selenskyjs erstes Gesetz im Bereich der Justizreform, das Gesetz *Über die Änderung einiger Gesetze der Ukraine über richterliche Verwaltungsgremien*. Die Gesetzesvorlage war eine Reaktion auf die zivilgesellschaftliche Initiative »Agenda für Gerechtigkeit«, die unter anderem dazu aufgerufen hatte, bei den Richter\*engremien, die für die gescheiterte Gerichtsreform der Poroschenko-Jahre und die verstärkte gesellschaftliche Nachfrage nach mehr Gerechtigkeit verantwortlich waren, einen Neustart vorzunehmen. Dieses Gesetz hatte jedoch – wie viele unter Poroschenko verabschiedeten Gesetze – eine durchwachsene Qualität: Es bot zwar Potential, die Wirksamkeit der Gerichtsreform zu erhöhen, insbesondere hinsichtlich einer personellen Erneuerung der Justiz. Es enthielt aber auch eine Reihe Bestimmungen, die diese potentiell positiven Veränderungen unwirksam oder die Richter sogar abhängiger von politischer Macht machen könnten.

Ein Kernstück der Gesetzgebung war der lang erwartete Neustart der WKKSU, jener Institution, die für die erste Auswahl und die Eignungsprüfung der Richter verantwortlich zeichnet, unter anderem jener des neuen Obersten Gerichtshofes. Das neue Gesetz legte fest, dass die WKKSU durch ein offenes Auswahlverfahren besetzt werden soll, was durch eine eigens dafür einberufene Auswahlkommission erfolgen soll. Drei der sechs Mitglieder dieser Kommission sollen internationale Experten sein. Durch das Gesetz wurde auch eine dem WRP nachgeordnete Ethikkommission geschaf-

fen, ebenfalls mit internationalen Experten als Mitglieder. Die Ethikkommission soll bei mangelnder Integrität die Entlassung von Mitgliedern des WRP und der WKKSU initiieren und als Disziplinargremium für Richter des Obersten Gerichtshofes agieren. Mit diesem Ansatz sind allerdings nicht alle Probleme hinsichtlich des WRP vom Tisch, die Auswahlmechanismen für den WRP bleiben die gleichen: Die »gekaperten« richterlichen Selbstverwaltungsgremien spielen weiterhin eine dominierende Rolle, die Zivilgesellschaft und internationale Experten bleiben weitestgehend außen vor, ganz im Gegensatz zu dem Versprechen des Präsidenten und seiner Regierungspartei.

Noch bemerkenswerter an diesem Gesetz ist, dass es den WRP intakt ließ, entgegen anderslautender Versprechen des Präsidenten und seiner Regierungspartei. Dieses diskreditierte Justizgremium, bei dem einige Mitglieder in Skandale um mangelnde Integrität und Amtsmissbrauch verwickelt waren, hat seine Macht im Verlauf der Reform ausbauen können. Die neu formierte WKKSU müsste bei nahezu allen Regelungen in Bezug auf die Bewertung oder Ernennung von Richtern die Zustimmung des WRP einholen. Der amtierende WRP könnte positive Entscheidungen der WKKSU blockieren oder dessen Rolle bei der Auswahl von Richtern auf ein Minimum reduzieren.

Darüber hinaus werden Gremien mit einer maßgeblichen Beteiligung internationaler Experten, etwa der Berufungskommission und der Ethikkommission, durch andere Abschnitte im Gesetz auf subtile Weise unterlaufen: Ihre Entscheidungen würden einer Revision durch das Bezirksverwaltungsgericht Kyjiw (OASK) unterliegen, das wegen seiner rechtswidrigen Entscheidungen und seines negativen Einflusses auf die richterliche Unabhängigkeit berüchtigt ist. Die Richter des OASK waren kürzlich wieder in einen Skandal verstrickt, der eine unzulässige Einflussnahme auf eine ganze Reihe Gerichte und Richter sowie andere Richterorgane zu Tage förderte; sie würden nicht zögern, die Bildung einer neuen, vertrauenswürdigen WKKSU zu blockieren oder die Entlassung zweifelhafter WRP-Mitglieder zu sabotieren.

Gemäß dem neuen IWF-Memorandum über 5,5 Milliarden US-Dollar, das im Oktober 2020 wirksam wird, ist die Ukraine verpflichtet, dem OASK die Zuständigkeit für die meisten landesweiten Fälle zu entziehen und den WRP effektiv wiederzubeleben. Präsident Selenskyj, der weiterhin die Gerichtsreform federführend bestimmt, zögert allerdings, dieser Verpflichtung nachzukommen. Stattdessen brachte er den Gesetzentwurf Nr. 3711 in das Parlament ein, der die Befugnisse des nicht reformierten WRP und des OASK noch erweitert (<http://en.dejure.foundation/library/draft-law-3711-prezident-zelensky-another-imitation-of-judicial>

reform). Ungeachtet der starken Opposition von Seiten der Zivilgesellschaft wurde der Entwurf vom zuständigen Parlamentsausschuss im Juli in erster Lesung zur Abstimmung vorgelegt (<http://en.dejure.foundation/tpost/knzvngx4nx-civil-society-organizations-call-on-the>).

## Schlussfolgerungen

Trotz der großen Versprechen und der scheinbar günstigen Bedingungen haben die Gerichtsreformen nach dem Maidan wenig substantielle Veränderungen gebracht. Die Reichweite des Reformprozesses ist ambitioniert. Dadurch hat sich die institutionelle Struktur des Gerichtswesens verändert, tiefgreifende und anhaltende Auswirkungen auf die funktionelle Unabhängigkeit der Gerichte blieben allerdings aus. Das Gerichtswesen befindet sich allem Anschein nach in einer Abwärts Spirale, in der Richter in Führungspositionen, die dem Vorgängerregime unterwürfig gedient hatten, gemäßregelt und durch neue ersetzt werden, die nun unterwürfig dem jetzigen Regime dienen. Der Reformprozess verstärkte vielmehr den Eindruck von einer politisierten und gehorsamen Richterschaft, sowohl unter den einfachen Richtern als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit. Es ist eine frappierende Demonstration, wie beschränkt die Wirkung von umfassenden institutionellen Reformen ausfallen kann, wenn entschiedener politischer Wille und ein aufrichtiger Rückhalt innerhalb der Richterschaft fehlen.

Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass eine Justizreform nicht einfach nur als eine Ansammlung institutioneller Schönheitsreparaturen aufgefasst werden sollte, sondern als ein Prozess, der sich aus dem politischen und sozialen Kontext heraus entwickelt und von letzterem zutiefst beeinflusst wird. In dem höchst umkämpften und unberechenbaren politischen Umfeld in der heutigen Ukraine haben die Eliten des Regimes ihr Bekenntnis zu Transparenz und richterlicher Unabhängigkeit geheuchelt, während sie systematisch äußerst tiefgreifende und höchst weitreichende Reformen untergruben, noch bevor diese tatsächlich greifen konnten. Gleichzeitig hat sich innerhalb der Justiz eine selbstgefällige und eingeschüchterte Richterschaft als nicht bereit und unwillig gezeigt, diese historisch einmalige Gelegenheit zu nutzen, um für signifikante Veränderungen in der Organisationsstruktur und der Arbeitsweise der Gerichte einzutreten. Die Geschichte der Justizreform in der Ukraine ist gespickt mit leerer Rhetorik, verpassten Gelegenheiten und zerstörten Hoffnungen. Im Hinblick auf die Interessen und Erfahrungen der Akteure innerhalb des Systems ist der Handlungsstrang dieser Erzählung jedoch in sich logisch und traurigerweise vorhersagbar. Einen Hoffnungsschimmer bietet die Erfolgsgeschichte des Hohen Antikorruptionsgerichts. Dessen umstrittene Genese machte deutlich, dass Reform-

maßnahmen im Justizwesen der Ukraine erfolgreich umgesetzt werden können. Gebraucht wird eine direkte Beteiligung internationaler Experten bei den Auswahlverfahren für Richter und eine starke zivilgesellschaft-

liche Kontrolle, zumindest so lange, bis die Richterschaft sauber ist und bereit zu echter Selbstverwaltung.

*Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder*

#### *Über die Autoren*

Prof. Dr. *Maria Popova* ist Associate Professor für Politikwissenschaft und Inhaberin des Jean Monnet-Lehrstuhls an der McGill Universität in Montreal, Kanada. Sie hat einen Bachelor-Abschluss in Regierungslehre und Spanisch vom Dartmouth College. Ihren Masterabschluss und die Promotion in Regierungslehre absolvierte sie an der Universität Harvard. Maria Popova forscht an der Schnittstelle zwischen Politik und Recht und publizierte über Rechtsstaatlichkeit, Justizreform, Korruption in der Politik, populistische Parteien und Repressionen von politischer Opposition durch Recht in autoritären Regimen. Ihr Buch über russische und ukrainische Gerichte in den 1990er und 2000er Jahren »*Politicized Justice*« wurde im Jahr 2012 von Cambridge University Press veröffentlicht und gewann den Preis der Jahre 2012–2013 der Amerikanischen Assoziation für Ukraine-Forschung für das beste Buch im Fachbereich Geschichte, Politik, Sprache, Literatur und Kultur der Ukraine.

Dr. habil. *Mykhailo Zhernakov* ist Vorstandsvorsitzender der Stiftung DEJURE, Koordinator des Gesellschaftlichen Rats für Integrität (HRD) und ehemaliger Richter. Im Februar 2015 trat er von seinem Richterposten zurück, um sich in Vollzeit als Vertreter der Zivilgesellschaft der Justizreform zu widmen. Im Jahr 2016 war er Mitbegründer der Stiftung DEJURE, die eine führende Nichtregierungsorganisation im Bereich der Justizreform in der Ukraine ist. Er wurde 2009 in Jura in Kyjiw promoviert, 2010 absolvierte er einen LL.M. in Bologna, 2016 habilitierte er sich (*doktor nauk*) in Kyjiw in Jura.

#### *Bibliografie:*

- Friesendorf, Cornelius. »Police reform in Ukraine as institutional bricolage.« *Problems of Post-Communism* 66, no. 2, (2019): 109–121.
- Gherasimov, Cristina und Iryna Solonenko. »Rule of Law Reform after Zelenskyi's First Year. A Return to Business as Usual in Ukraine.« *DGAP Analysis* Nr. 4, Mai 2020. Abrufbar unter <https://dgap.org/en/research/publications/rule-law-reform-after-zelenskyis-first-year>.
- Kuibida Roman, Malyshev Borys, Marusenko Roman und Taras Shepel. »Establishment of the New Supreme Court: Key Lessons.« *Centre of Policy and Legal Reform and DEJURE Foundation*. Januar 2018. Abrufbar unter: <https://en.dejure.foundation/library/establishment-of-the-new-supreme-court-key-lessons>.
- Popova, Maria und Daniel J. Beers. »No Revolution of Dignity for Ukraine's Judges: Judicial Reform After the Euromaidan.« *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 28, no. 1 (2020): 113–142.
- Popova, Maria. 2014. »Ukraine's Legal Problems: Why Kiev's Plans to Purge the Judiciary Will backfire.« *Foreign Affairs*, April 15, 2014.
- Popova, Maria. »How Can the EU Help Ukraine Build the Rule of Law and Fight Corruption? Romania and Bulgarian as Guideposts.« *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 469, April 2017. Abrufbar unter: <https://www.ponarseurasia.org/memo/how-can-eu-help-ukraine-build-law-fight-corruption>.
- Zhernakov, Mykhailo. »Bill No. 1008: A Step Towards the Reform of the Judiciary in Ukraine or Another Attempt at Its Capture?« *3 DCFTAs Op-ed* No 36/2019, November 2019. Abrufbar unter <https://3dcftas.eu/op-eds/bill-1008-a-step-towards-the-reform-of-the-judiciary-in-ukraine-or-another-attempt-at-its-capture>.
- Zhernakov, Mykhailo. »Judicial Reform in Ukraine: Stalled, Damaged and Abandoned.« *3 DCFTAs Op-ed* No 11/2020, April 2020. Abrufbar unter: <https://3dcftas.eu/op-eds/judicial-reform-in-ukraine-stalled-damaged-and-abandoned>.
- Zhernakov, Mykhailo und Andriy Khymchuk »Judicial Reform: A Fresh Start Is Needed.« *DEJURE Foundation*. August 2019. Abrufbar unter: <https://en.dejure.foundation/library/judicial-reform-a-fresh-start-is-needed>.