

## Das Jahr 2013 – ein rechtspolitischer Rückblick

Auch im Jahr 2013 war Russland wieder häufig in den Schlagzeilen der deutschen Medien. Dabei wurde der Blick überwiegend auf Geschehnisse gelenkt, die nicht nur aus europäischer Sicht, sondern auch vor dem Maßstab der internationalen Verpflichtungen, die Russland eingegangen ist,<sup>1</sup> kritikwürdig sind. Hierzu gehören der Umgang mit Minderheiten und die Verschwendung öffentlicher Mittel bei der Vorbereitung der Olympischen Spiele in Sotschi. Jedoch stellen diese Berichte nur einen Ausschnitt aus der russischen Wirklichkeit dar. Ein vollständiges Bild von der Entwicklung des Landes, soweit dies überhaupt möglich ist, und der Aufgaben, vor denen es steht, ergibt sich dadurch nicht. Nachfolgend soll versucht werden, diese Eindrücke zu ergänzen, wobei die Außenpolitik außen vor bleiben soll.

### 1. Rechtspolitik

Da der allgemeinen Rechtspolitik Russland im Westen wenig Aufmerksamkeit zuteil wird, soll sie hier an den Anfang gestellt werden. Dies einerseits in Anerkennung des Umstands, dass auf diesem Gebiet während der kurzen Phase der Transformation Beachtliches geleistet wurde, andererseits aber auch in dem Bewusstsein, dass geschriebenes Recht und gelebtes Recht in Russland (noch) nicht deckungsgleich sind. Als ein sichtbares Zeichen des Erreichten kann der zwanzigste Jahrestag der Annahme der Verfassung im Dezember genannt werden, anlässlich dessen der Präsident des Verfassungsgerichts *Zorkin* das russische Rechtssystem als nicht schlechter im Vergleich mit anderen entwickelten Staaten bezeichnet hat. Die Verfassung hat sich in der Tat als ein stabileres Fundament für die Entwicklung in Russland erwiesen, als erwartet. Dass die Praxis dem jedoch nicht immer entspricht kann dem Umstand entnommen werden, dass Russland im Jahr 2012 in 122 Fällen vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt wurde und damit abgeschlagen hinter den Ländern der EU in der Liste geführt wird.<sup>2</sup> Relativ steht Russland allerdings damit nur unwesentlich schlechter da als die Türkei, gegen die im Jahr 2012 in 117 Fällen ein Urteil ergangen ist. Im Jahr 2013 ist nach Berichten in der russischen Presse die Zahl der Verurteilungen auf 69 zurückgegangen,<sup>3</sup> was zumindest für den fraglichen Zeitraum, in dem die Fälle aufgetreten sind, ein Indiz für eine Entspannung ist.

---

<sup>1</sup> Eine herausragende Bedeutung kommt hier der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Russland im Jahr 1998 zu.

<sup>2</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2012_ENG.pdf)

<sup>3</sup> <http://pravo.ru/story/view/99768>

Auch wenn die Verfassung als stabil bezeichnet werden kann, wurde sie gegen Ende des Jahres in zweierlei Hinsicht geändert. Zum einen hat man die Befugnisse des Generalstaatsanwalts hinsichtlich der Ernennung der Staatsanwälte auf Subjektsebene beschränkt und dem Präsidenten übertragen,<sup>4</sup> was in das Bild einer weiteren Zentralisierung passt. Einen gewissen Kontrapunkt hierzu kann man in Änderungen des Verfahrens zur Bestellung der Gouverneure sehen. Diese wurden bis 2004 direkt gewählt, danach jedoch vom Präsidenten eingesetzt. Nunmehr wurde den Subjekten, vermutlich auch in Reaktion auf die Proteste nach der Dumawahl 2012, die Möglichkeit eröffnet, die Gouverneure wieder unmittelbar durch das Parlament wählen zu lassen.<sup>5</sup> In diesem Fall müssen die drei Kandidaten vom Präsidenten bestätigt werden. Eine Konsequenz dieser Neuerung war die Bürgermeisterwahl in Moskau im vergangenen Jahr.

Bedeutsamer noch ist die beabsichtigte Reform der Gerichte, deren wichtigster Aspekt die Auflösung des Obersten Arbitrage (Wirtschafts-) Gerichts ist.<sup>6</sup> Die Zusammenlegung der Gerichtszweige unter dem Dach des Obersten Gerichts wird einerseits aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsprechung von der Fachöffentlichkeit begrüßt. Andererseits ist die gleichzeitige Neuausschreibung sämtlicher Richterposten im Höchsten Gericht nicht mit dem Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Richter zu vereinbaren. Hier bleibt nur zu hoffen, dass trotz des fragwürdigen Verfahrens die personellen Änderungen gering bleiben und die Richter des Obersten Arbitragegerichts ihre Tätigkeit in dem neu zu bildendem Kollegium des Obersten Gerichts für Wirtschaftssachen fortsetzen können.

Ein positiver Aspekt der Reform ist wiederum darin zu sehen, dass erstmalig ein spezielles Kollegium für Verwaltungssachen im Obersten Gericht eingerichtet wird, was ein erster Schritt in Richtung auf die lange erwartete Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Nicht unbedeutend ist darüber hinaus ist, dass die Disziplinarverantwortlichkeit der Richter im Laufe des Jahres genauer geregelt wurde, wodurch die Einwirkungsmöglichkeiten der übergeordneten Richter mit Disziplinargewalt einschränkt wird. Bisher liegt in der starken Stellung der Gerichtspräsidenten eine der Ursachen für Korruption in der Justiz. Als ein weiteres für die Rechtspflege wichtiges Dokument verdient der Entwurf eines Gesetzes über die Notare Erwähnung, der Ende des Jahres in die Duma eingebracht wurde.<sup>7</sup> Sollte dieser Entwurf umgesetzt werden, so dürfte auf weiten Gebieten des Zivilrechtsverkehrs aufgrund einer Stärkung der Rolle der Notare und einer Aufwertung des Erfordernisses der notariellen Beurkundung die Rechtssicherheit im Zivilrechtsverkehr zunehmen. Schließlich gehört hierher ein verstärkter Schutz des intellektuellen Eigentums, der in erster Linie in der Schaffung eines spezialisierten Gerichts für intellektuelle Rechte zum Ausdruck kommt.

Unmittelbar gesteigert wird die Rechtssicherheit durch eine umfangreiche Novelle des Zivilgesetzbuches, die nach ersten Anstößen im Jahr 2008 nunmehr in Form von mehreren

---

<sup>4</sup> Gesetzentwurf Nr. 352924-6.

<sup>5</sup> Gesetz Nr.30-FZ vom 2.04.2013

<sup>6</sup> Gesetzentwurf Nr. 352924-6. Siehe dazu auch den gesonderten Beitrag.

<sup>7</sup> Gesetzentwurf Nr. 398234-6.

Änderungsgesetzen das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat.<sup>8</sup> Wesentliches Anliegen der Reform des in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verabschiedeten Gesetzbuches ist die Beseitigung aufgetretener Mängel und die Abkehr von einem zu weitgehenden Formalismus. Stärker betont wird nunmehr der Schutz des redlichen Rechtsverkehrs. In diesen Zusammenhang lässt sich auch die Verabschiedung des Gesetzes ‚über den Verbraucherkredit‘ einordnen, das dem Verbraucher als Kreditnehmer in Russland einen verbesserten Schutz einschließlich eines Widerrufsrechts bietet. Eine Orientierung der Autoren des Gesetzes an der entsprechenden Richtlinie der EU ist offenkundig.

## 2. Innenpolitik

Der mangelnde Schutz der Menschenrechte in Russland wird zu Recht beanstandet, wobei es sich hier in erster Linie um ein Umsetzungsproblem zu handeln scheint, vielleicht auch der Mentalität, weniger aber eines des positiven Rechts. Aufsehen erregt hat im Jahr 2013 in dieser Hinsicht eine Änderung des Jugendschutzrechts,<sup>9</sup> weil sie den Blick darauf gelenkt hat, dass in Russland die Rechte von Homosexuellen nicht ausreichend geschützt werden bzw. dies noch nie der Fall war. Die hierin zum Ausdruck kommenden konservativen Tendenzen eines nicht unbeachtlichen Teils der Bevölkerung tragen gleichfalls die Verschärfung von Vorschriften des Strafgesetzbuches, die den Schutz der religiösen Gefühle der Bevölkerung zum Inhalt haben.<sup>10</sup> Die maximale Strafdrohung des novellierten Art. 148 Rus StGB mit bis zu drei Jahren Freiheitsentzug geht jedoch nicht über das hinaus, was in § 166 StGB festgelegt ist. Aus Sicht der Achtung der bürgerlichen Freiheiten verdient eine Regelung über die Blockade des Zugangs zu Internetseiten im Falle des Aufrufs zu Terrorismus und Massenunruhen Aufmerksamkeit.<sup>11</sup> Die Änderung erlaubt es der Aufsichtsbehörde, nach eigenem Ermessen die Sperrung einer Website zu veranlassen. Im Kern bleibt aber auch diese Regelung im Rahmen dessen, was in dem vergleichbaren, mittlerweile wieder aufgehobenen Zugangserschwerungsgesetz geregelt war.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe den gesonderten Beitrag.

<sup>9</sup> Gesetz Nr. 135-FZ ‚zur Änderung des Gesetzes über den Schutz von Kindern vor gesundheits- und entwicklungsschädlichen Informationen‘ vom 5.06.2013

<sup>10</sup> Gesetz Nr. 136-FZ vom 29.06.2013.

<sup>11</sup> Gesetz Nr. 398-FZ vom 28.12.2013.

<sup>12</sup> In dem Ranking zur Freiheit des Internets von Freedomhouse wird die Situation in Russland mit 54 Punkten und ‚partly free‘ bewertet, eine Bewertung, die es mit Brasilien (32 Punkte), Mexiko (38 Punkte), Indien (47 Punkte) und der Türkei (49 Punkte) teilt, <http://freedomhouse.org/report/freedom-net-2013-global-scores#.UugwkPswd9M>

Häufiger Gegenstand westlicher Berichte im Jahr 2013 waren die Vorbereitungen der Olympischen Winterspiele in Sotschi. Dabei wurden auf der einen Seite die hohen Kosten von 214 Mrd. Rubeln<sup>13</sup> nur für die Sportstätten betont, der Vorwurf einer weitverbreiteten Korruption erhoben und die Missachtung von Bürgerrechten, etwa bei der Enteignung von Grundstücken, angeprangert. Auf der anderen Seite waren etwa 100, zumeist mittelständische deutsche Unternehmen an den Vorbereitungen beteiligt, die von lukrativen Aufträgen berichteten.<sup>14</sup>

Aus rechtlicher Perspektive interessant ist die Frage, ob es in Russland angesichts der zukünftigen Großprojekte zumindest nach den Spielen zu einer Aufarbeitung der aufgetretenen Probleme kommen wird. Denn ein Teil der Ursachen für Fehlentwicklungen dürften in der Unzulänglichkeit der rechtlichen Grundlagen zu sehen sein. Hier ist zum einen das Gesetz über die Staatskorporation ‚Olympstroj‘ aus dem Jahr 2007 zu nennen.<sup>15</sup> Dieser Gesellschaft war die Aufgabe der Umsetzung der von der Regierung festgelegten Planungen zur Errichtung der Olympischen Stätten und der weiteren Infrastruktur übertragen worden. Angemessene interne und externe Kontrollmechanismen sucht man in dem Gesetz aber vergeblich. Ein weiteres Indiz für mangelnde Kontrollmöglichkeiten kann in dem häufigen Wechsel der Führungsspitze und der Mitglieder des Aufsichtsrates gesehen werden.<sup>16</sup> Die Grundlagen der Planung und die zur Umsetzung notwendigen Enteignungen finden sich in einem zweiten Gesetz aus demselben Jahr.<sup>17</sup> Diese Vorschriften sind einerseits von einer beachtlichen Detailtreue; andererseits erfolgte die Planung zentralisiert durch die Regierung und unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das Problem der Grundstücksbewertung im Rahmen einer Enteignung hat man dadurch zu lösen versucht, dass diese einem Gutachter übertragen wurde.<sup>18</sup> Kleine aber zentrale Detailfragen in diesem Zusammenhang, etwa wie die Unabhängigkeit der Gutachter sicherzustellen ist oder ob Wertsteigerungen aufgrund der Baumaßnahmen zu berücksichtigen sind, blieben jedoch ungeklärt.

Schließlich gehören in diesen Zusammenhang die vergaberechtlichen Vorschriften. Diese waren 2005 zwar neu geregelt worden,<sup>19</sup> doch fanden die Bestimmungen des Gesetzes nur auf die Vergabe von

---

<sup>13</sup> Angabe des Vize-Premierministers *Kozak*. Daneben sollen 1,3 Billionen Rbl für die Entwicklung der Region ausgegeben werden, <http://grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/m.223451.html>

<sup>14</sup> <http://www.ost-ausschuss.de/gesch-fts-klima-russland-eingetr-bt>

<sup>15</sup> Gesetz Nr. 238-FZ ‚über die staatliche Korporation für den Bau der Olympischen Objekte und die Entwicklung der Stadt Sotschi als bergklimatischer Kurort‘ vom 30.10.2007. Dazu *Ortung Olympstroj: Wie Olympia in Sotschi auf der grünen Wiese gebaut wird*; <http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen268.pdf>

<sup>16</sup> Seit der Gründung 2007 standen in vier Jahren drei Personen an der Spitze von Olympstroj. Der gegenwärtige Direktor *Gaplikov* ist seit dem Januar 2011 im Amt.

<sup>17</sup> Gesetz Nr. 310-FZ ‚über die Organisation und Durchführung der XXII Olympischen Winterspiele und die XI paraolympischen Winterspiele im Jahr 2014 in Sotschi und die Entwicklung der Stadt Sotschi als bergklimatischer Kurort‘ vom 01.12.2007.

<sup>18</sup> Art. 15 Gesetz Nr. 310-FZ.

<sup>19</sup> Gesetz Nr. 94-FZ ‚über die Vergabe von Aufträgen über die Lieferung von Waren, Ausführung von Arbeiten und Leistung von Diensten zur Deckung des staatlichen und kommunalen Bedarfs‘ vom 21.07.2005.

Aufträgen durch staatliche Auftraggeber Anwendung. Olympstroj fällt als eine eigenständige Staatskorporation nicht unter dieses Gesetz. Erst durch eine Änderung vom Juli 2011 wurden Staatskorporationen verpflichtet, ab 2012 interne Vergaberichtlinien aufzustellen.<sup>20</sup> Das bedeutet, dass Olympstroj in den Anfangsjahren weitgehend befreit von vergaberechtlichen Beschränkungen tätig war, was kein gutes Licht auf die Beteiligten wirft. Die russische Reaktion auf die geschilderten Unzulänglichkeiten wird ein interessanter Gradmesser sein im Hinblick auf die Lernfähigkeit des Systems. Aber eine Aufarbeitung ist hier, wenn überhaupt erst nach der Olympiade zu erwarten. Einen ersten Hinweis auf mögliche Entwicklungen gibt der Umstand, dass das Vergaberecht bereits 2013 erneut umfassend novelliert wurde.

Einen Effekt könnten diese Vorkommnisse auch insoweit gezeitigt haben, als es Staatsbediensteten seit Mitte des Jahres untersagt ist, Konten und Immobilien im Ausland zu unterhalten, eine Maßnahme die erkennbar dem Ziel dient, die Korruption zu begrenzen. Als Konsequenz dieser Neuerung sind zahlreiche Unternehmer, die sich u.a. in die Parlamente haben wählen lassen, auch mit Blick auf die damit verbundene Immunität, von ihren öffentlichen Positionen zurück getreten.

Im abgelaufenen Jahr wurden wohl auch mit Blick auf öffentliche Meinung vor den Olympischen Spielen einige Strafverfahren gegen Bürgerrechtsaktivisten im Rahmen einer Amnestie aus Anlass des Verfassungsjubiläums beendet.<sup>21</sup> Von dieser Amnestie waren in erster Linie jugendliche Straftäter betroffen, insgesamt ca. 25.000 Personen. Darüber hinaus wurden aber auch die zwei verbliebenen Mitglieder der Punkrock-Band ‚Pussy Riot‘,<sup>22</sup> vier der im Zuge der Krawalle auf dem Bolotnaja Ploshtshad vom Mai 2012 Angeklagten und sämtliche, im September verhafteten Besatzungsmitglieder der ‚Arctic Sunrise‘ freigelassen.<sup>23</sup> Zur Freilassung Chodorkovskijs kam es daneben durch einen speziellen Ukaz des Präsidenten.<sup>24</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte dessen erste Verurteilung zwar aus Verfahrensgründen für konventionswidrig erklärt, den Vorwurf der politischen Verfolgung aber zurück gewiesen.<sup>25</sup>

Keine Änderungen gibt es einstweilen im Hinblick auf die umstrittenen Änderungen des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen, obwohl sie vom Menschenrechtsbeauftragten angemahnt werden. Durch dieses Gesetz vom November 2012 waren Nichtregierungsorganisationen mit ausländischer finanzieller Unterstützung verpflichtet worden, sich als ausländische Agenten registrieren zu lassen. Dem sind die wenigsten Organisationen nachgekommen, was Anlass für Hausdurchsuchungen und die Verhängung von Bußgeldern war. Die Gerichtsverfahren in dieser Sache laufen. Gegen das Gesetz ist im September Klage vom russischen Beauftragten für

<sup>20</sup> Gesetz Nr. 223-FZ vom 18.7.2011.

<sup>21</sup> Beschluss der Duma vom 18.12.2014

<sup>22</sup> Der Fall ist vor dem EuGMR anhängig unter der Nummer 38004/12

<sup>23</sup> Zu den verbliebenen Häftlingen <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-01/russland-opposition-haft-gefangen-sotschi#comments>

<sup>24</sup> Ukaz vom 20.12.2013.

<sup>25</sup> Khodorkovskij and Lebedev vs. Russia, Urteil vom 25.Juli 2013.

Menschenrechte *Lukin* vor dem russischen Verfassungsgericht erhoben worden, über die im März dieses Jahres verhandelt werden wird. Auch vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist eine Klage in dieser Sache anhängig.

Die Ereignisse in Birjuljovo, bei denen es zu Ausschreitungen zwischen verschiedenen Volksgruppen gekommen ist, haben zu einer Verschärfung von Maßnahmen gegen illegale Einwanderer geführt. Verstöße gegen das Meldegesetz werden nunmehr bei ‚fiktiver Registrierung‘ als Straftat geahndet, das Unterlassen einer Anmeldung als Ordnungswidrigkeit, der Aufenthalt innerhalb von sechs Monaten wird auf 90 Tage begrenzt.<sup>26</sup>

Von nicht unbeachtlicher innenpolitischer Bedeutung sind Reformen der Bildungseinrichtungen und des Rentensystems, auch wenn es in beiden Fällen um weitere Schritte auf bereits eingeschlagenen Wegen geht. Im Bildungssektor wurde die Finanzierung der Hochschulen geändert von einer unspezifischen Zuteilung von Mitteln hin zu einer leistungsbezogenen Vergabe unter Einschluss einer besonderen Förderung von exzellenten Universitäten. Kernelement der Rentenreform ist die Stärkung des kapitalgedeckten Elements der Alterssicherung.

### 3. Wirtschaftspolitik

Auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik gibt es für das Jahr 2013 keine grundlegenden gesetzgeberischen Neuerungen zu vermelden, aber doch einige Verbesserungen, die mit dazu beigetragen haben, dass sich das ease of doing business rating der Weltbank für Russland von Platz 112 im Vorjahr auf 92 in diesem Jahr verbessert hat. An erster Stelle steht hier die bereits erwähnte Novelle des Vergaberechts zu deren wichtigsten Neuerungen die Erstreckung der Regelung auf die Planungsphase und die Abwicklungsphase der Auftragsvergabe gezählt werden kann.<sup>27</sup> Ausgedehnt wird auch der subjektive Anwendungsbereich des Gesetzes dahingehend, dass es nicht nur auf Behörden, sondern auch auf staatliche Unternehmen Anwendung findet, sofern sie staatliche Mittel verwenden. Schließlich werden die möglichen Ausschreibungsverfahren erweitert und eine persönliche Haftung der Leitungsorgane des Bestellers. Insgesamt stellt dieses Gesetz, auch wenn die Rechtsschutzmöglichkeiten weiterhin beschränkt bleiben, einen Fortschritt dar.

Nachdem Russland 2012 der WTO beigetreten war ist es 2013 bereits zu einem ersten Verfahren gekommen wegen rechtswidriger Beschränkungen der Einfuhr von Kraftfahrzeugen durch die Einführung einer Abwrackgebühr, die faktisch nur von ausländischen Herstellern zu entrichten war.

---

<sup>26</sup> Spahn Migration und nationale Frage in Russland: Russland nur für Russen?, <http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen267.pdf>

<sup>27</sup> Gesetz Nr. 44-FZ ‚über das Kontrakt-System auf dem Gebiet des Ankaufs von Waren, Arbeiten und Dienstleistungen zur Deckung des staatlichen und kommunalen Bedarfs‘ vom 5.4.2013.

Hintergrund ist der in diesem Fall untaugliche Versuch, die derzeit nicht konkurrenzfähige russische Autoindustrie zu schützen. Diese Abwrackgebühr wird seit dem 1.1.2014 auch von inländischen Herstellern erhoben, so dass die Diskriminierung beendet ist. Allerdings dürfte die Regierung nach anderen Wegen suchen, der schwächelnden russischen Autoindustrie mit WTO-konformen Mitteln zu helfen.

Abschließend sind unter der Überschrift der Wirtschaftspolitik zwei Entwicklungen auf dem Gebiet des Strafrechts zu erwähnen. Dazu gehört einerseits die ‚wirtschaftliche Amnestie‘ im Juli. Sie bezog sich in erster Linie auf Verurteilungen aufgrund einiger Vorschriften des Wirtschaftsstrafrechts, die in der Praxis mit Hilfe der Gerichte zuweilen genutzt wurden, um Konkurrenten auszuschalten. Aufgrund der Amnestie kamen ca. 1.300 Personen in Freiheit und in etwa die gleiche Zahl von laufenden Verfahren wurde eingestellt, was die Dimension des Problems erkennen lässt. Eine materiell-rechtliche Besserung wurde jedoch auch dadurch erreicht, dass diese Normen zu sog. Antragsdelikten umgestaltet wurden. Das bedeutet, dass nur noch der Geschädigte ein Strafverfahren einleiten kann, nicht mehr der Staatsanwalt. Die Gefahr eines Missbrauchs wird dadurch verringert.

Will man ein Résumé ziehen, so ergibt sich aus den dargestellten Geschehnissen, dass ein monochromes Bild der Entwicklung Russlands nicht gerecht wird. Es lassen sich Belege finden sowohl für Fortschritte in Richtung auf einen Rechtsstaat westlichen Zuschnitts und Zugeständnisse an die Bürgergesellschaft als auch Beispiele für das Beharrungsvermögen konservativer Ansichten bis hin zu Anzeichen einer Festigung autoritärer Strukturen. Die Rechtspolitik Russlands ist auch im Jahr 2013 wieder vielgestaltig und mitunter widersprüchlich gewesen. Versucht man aber, den Blick auf die darunter liegenden, langfristigen Tendenzen zu lenken, so besteht nach hier vertretener Ansicht vor dem Hintergrund des bisher in Russland Erreichten und einem Vergleich mit der Lage in anderen sog. Schwellenländern zwar Grund zu Wachsamkeit, aber nicht zu Pessimismus.

JoSch