

## Rechtspersonen

### Oberste Strafverfolgerin

Justitia in Mecklenburg-Vorpommern besinnt sich immer mehr auf ihr ursprüngliches Geschlecht, das weibliche. Seit 2006 gibt es in Schwerin eine Justizministerin: Uta-Maria Kuder (CDU). Seit zweieinhalb Jahren ist auch eine Staatssekretärin im Amt: die aus Schwerin stammende Birgit Gärtner (CDU). Das Landesverfassungsgericht in Greifswald wird von einer Frau geführt, die zugleich Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts ist: Hannelore Kohl. Agnete Mauruschat leitete zwölf Jahre lang die Justizvollzugsanstalt Dreieichen in Bützow, die größte und bekannteste des Landes. Vor wenigen Wochen wechselte die Hamburgerin in gleicher Funktion in die Justizvollzugsanstalt Lübeck. Und nun hat auch Mecklenburg-Vorpommerns Generalstaatsanwalt Helmut Trost eine Stellvertreterin: Christine Busse. In der vergangenen Woche erhielt Busse in Schwerin aus den Händen der Ministerin ihre Urkunde, was der CDU-Politikerin Kuder einmal mehr die Möglichkeit gab, zu betonen, dass „es Frauen in der Justiz auch ohne eine Quote in Führungspositionen schaffen“.

Christine Busse steht als Leitende Oberstaatsanwältin und Stellvertreterin des Generalstaatsanwalts freilich nicht vor einer völlig neuen Aufgabe. Sie hatte schon zuvor die länger bestehende Vakanz im Amt ausgefüllt und war zudem Pressesprecherin. Rostock, die größte Stadt in Mecklenburg-Vorpommern, ist ihre Heimat, die sie nur mit kurzen Unterbrechungen verlassen hat. In Rostock wurde sie 1972 geboren, hier hat sie studiert und lebt sie bis heute. Sie ist noch ein Kind der DDR, hätte aber in der DDR vermutlich nie eine Zulassung für das Jura-Studium bekommen. Ihr half dann sozusagen die Gnade der späten

Geburt. Erst als die deutsche Einheit und damit der Rechtsstaat da waren, begann sie sich auch mit den Rechtswissenschaften zu beschäftigen. Sie war genau in dem Alter, da eine junge Frau mit dem Studium beginnt. Und sie dachte bei der Auswahl des Faches pragmatisch: Ein Jura-Studium bietet später flexible Berufsmöglichkeiten. Nur Richterinnen wollte sie nicht werden. 1991 begann sie ihr Studium, als die Rechtswissenschaftliche Fakultät an der Universität Rostock gerade im Aufbau war. Oder genauer gesagt: im Wiederaufbau. Die Bedingungen waren abenteuerlich. Es gab noch keine richtige juristische Bibliothek. Die Professoren kamen aus dem Westen und wechselten immer mal wieder, so dass die Studentin Busse viele Lehrer hatte. „Alles war in Aufbruchstimmung, eine tolle Zeit.“ 1999 legte Busse ihr Zweites Juristisches Staatsexamen ab.

Seitdem war sie Staatsanwältin in Rostock. Vor allem mit der organisierten Kriminalität bekam es die selbstbewusste Frau mit der dunklen, durchsetzungsstarken Stimme dort zu tun. Zeitweise aber auch mit Wirtschafts- und Sexualdelikten. 2008 wechselte sie erstmals in Rostock zur Generalstaatsanwaltschaft. Drei Jahre später wurde sie Oberstaatsanwältin. In Rechtssachen war sie nun erprobt. Ihr fehlte noch die Erfahrung in der Verwaltung. Die bekam sie, als sie für anderthalb Jahre von 2012 bis 2013 in das Schweriner Justizministerium abgeordnet war. „Dort habe ich allerdings vor allem mit Personalangelegenheiten zu tun und dem Bereich Fortbildung“, erzählt sie. Ministerin Kuder sagte bei der Urkundenübergabe, in dieser Zeit habe sie sich nicht nur von der „fachlichen Eignung“ überzeugt, sondern auch die „Weitsicht und überlegte Art“ Busse schätzen gelernt. Die mit einem Juristen verheiratete Christine Busse ist nunmehr der ranghöchste weibliche Ermittler in Mecklenburg-Vorpommern. Sie reist gern und fotografiert gern, „semiprofessionell“, wie sie sagt.

FRANK PERGANDE



Illustration Greser &amp; Lenz

# Grenzwertig

Der völkerrechtliche Sinn und Unsinn von Gebietsreferenden in der Ukraine und anderswo – ein Referendum kann nur so gut sein wie die demokratische Kultur.

Von Anne Peters

Krim-Referendum hat sämtliche völkerrechtlichen Standards verletzt. Erstens fehlte es an der Grundbedingung der Friedlichkeit. Die zumindest implizite Drohung der Anwendung militärischer Gewalt, die von der massiven öffentlichen Präsenz von russischen und unbekannt Truppen ausging, behinderte die freie Willensbildung der Abstimmenden. Die lokalen Behörden waren nicht neutral. Schließlich war die Fragestellung unklar. Vor allem standen beide Referenden nicht unter internationaler Schirmherrschaft, nicht einmal unter punktueller Beobachtung. Dieses Manko macht es nun praktisch unmöglich, Fälschungsvorwürfe zu überprüfen. Außerdem wäre die Abhaltung eines freien, fairen und friedlichen Referendums nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung dafür, dass ein Gebietswechsel vom Völkerrecht hinzunehmen wäre.

Es überrascht deshalb nicht, dass das Krim-Referendum von der UN-Generalversammlung und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verurteilt wurde. Das steht in einem krassen Gegensatz zu den internationalen Reaktionen auf das ukrainische Unabhängigkeitsreferendum vom 1. Dezember 1991. Jenes war ausdrücklich begrüßt worden, unter anderem von der damaligen EG und ihren

Mitgliedstaaten sowie von den Vereinigten Staaten.

Die Anberaumung und beschleunigte Durchführung der ukrainischen Referenden war möglich, weil eine Kultur (oder Unkultur) der Territorialreferenden in Osteuropa besteht. Die Referendumspraxis nahm ihren Ausgang schon mit den Plebisziten nach dem Ersten Weltkrieg und den Dekolonisierungsreferenden der 1950er bis 1960er Jahre. Im Zuge der Auflösung der Sowjetunion wurden zahlreiche Gebietsreferenden organisiert. Ein All-Unionsreferendum über die Frage der Kontinuität einer reformierten Union im Frühling 1991 wurde von sechs der Sowjetrepubliken boykottiert. Zehn der zwölf Sowjetrepubliken organisierten Referenden über die Unabhängigkeit, entweder noch in der Sowjetunion (Estland, Lettland, Litauen, Georgien, Armenien, Turkmenistan und Ukraine) oder nach ihrer formellen Auflösung (Usbekistan, Aserbaidschan, Moldau).

Auch der Zerfall Jugoslawiens wurde von Gebietsreferenden begleitet. Zwischen 1990 und 1992 organisierten alle Republiken, außer Serbien, Gebietsreferenden. Seitdem wurden praktisch alle Gebietsveränderungen von Referenden begleitet und gerechtfertigt oder zumindest durch demokratische Wahlen, in denen die Gebietsfrage der hauptsächlichste Programmpunkt war. Im Jahr 2006 wurde die einvernehmliche Aufspaltung des damaligen Staates Serbien-Montenegro durch ein Referendum unterstützt. Sonstige Gebietsreferenden betrafen die Ablösung Eritreas von Äthiopien (1993), die Autonomie von Grönland (2008), Curaçaos Teilautonomie von den Niederlanden (2009) und die Gründung Südsudans (2011). Beispiele für Gebietswechsel mit indirekter demokratischer Rechtfertigung waren die Wiedervereinigung Deutschlands (1990) und die Sezession des Kosovo von Serbien (2008).

Das völkerrechtliche Referendumsgebot fließt aus dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker. Dieses ist histo-

risch, etymologisch und systematisch mit dem Prinzip der Volkssouveränität (beziehungsweise der Demokratie) verknüpft, und zwar so eng, dass man das Selbstbestimmungsrecht als die Internationalisierung der Volkssouveränität bezeichnen kann. Es handelt sich um zwei rechtliche Facetten ein und derselben politischen Idee, nämlich der Forderung nach der eigenständigen Gestaltung der gesellschaftlichen (politischen und territorialen) Organisationsform eines Kollektivs (der Nation oder des Volkes). Bis heute dominiert in der westlichen, Wilsonschen Tradition dieses demokratische Verständnis des Selbstbestimmungsrechts.

Dementsprechend ist die Referendumspraxis nach 1989 überwiegend als Verbindungsstück zwischen dem (staatsrechtlichen) Demokratieprinzip und dem (völkerrechtlichen) Selbstbestimmungsrecht angesehen worden und gleichzeitig als Indiz für die Herausbildung eines völkerrechtlichen Demokratiegebots. Damit wurde aber die demokratische Komponente (und das demokratische Potential) dieser Referenden von den westlichen Staaten, die sie einforderten, beobachteten und begrüßten, in der Euphorie der „Neuen Weltordnung“ möglicherweise überschätzt.

Das Gebietsreferendum auf der Krim knüpft an die allerälteste Praxis an, nämlich an die Plebiszite, welche die französischen Revolutionäre nach 1789 in von ihnen annektierten Gebieten (zum Beispiel in Avignon, Savoyen, Nizza, später in Belgien) veranstalteten. Theoretisch sollte damit die Außenpolitik mit dem innenpolitischen neuen Grundprinzip, der Volkssouveränität, harmonisiert werden. In der Praxis wurden jedoch die Ergebnisse der Gebietsreferenden nur dann beachtet, wenn sie für den Anschluss an Frankreich ausgingen, ansonsten wurden sie ignoriert.

Ein Gebietsreferendum kann nur so gut sein wie die demokratische Kultur der betroffenen Staaten. So wurde der neue Schweizer Kanton Jura in einer insgesamt

achtjährigen (1970–1978) Referendumsreihe errichtet. Aktuell sind ein schottisches und ein katalanisches Unabhängigkeitsreferendum für September beziehungsweise November 2014 angesetzt. Diese sind jeweils das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Separatisten und Zentralregierung, finden innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens und auf der Basis präziser Verfahrensregeln statt. Falls sich in einem derart geordneten Prozess die Bevölkerung eines Gebiets für einen Wechsel des territorialen Status ausspricht, muss dieser auch vom Völkerrecht hingenommen werden. Aber – und das ist entscheidend – ein solches Verfahren kann nur funktionieren, wenn es in eine robuste Kultur der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit eingebettet ist.

Zwar ist ein Verfahren der Gebietszuteilung unter Berücksichtigung des Willens der betroffenen Bevölkerung – wie die aktuellen Beispiele zeigen – sehr störungsanfällig. Wenn es aber in einem deliberativ-demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmen stattfindet, ist es im Vergleich zu den Alternativen – (offenes oder verstecktes) Diktat einer Großmacht (oder mehrerer, zum Beispiel im Sicherheitsrat), rein interexekutivische Entscheidung beteiligter Staaten, militärische Gewaltandrohung und -anwendung – immer noch das bessere Prozedere.

Im Vergleich zu diesen Strategien steht nur das Gebietsreferendum (oder die parlamentarische Entscheidung) im Einklang mit den gegenwärtigen Prinzipien des Völkerrechts: dem Recht auf (demokratische) Selbstbestimmung und dem Verbot der Anwendung militärischer Gewalt. Es gilt auch für Gebietsreferenden das, was Winston Churchill zu demokratischen Verfahren allgemein gesagt hat: Sie sind die schlechtesten politischen Verfahren, außer allen anderen. Umso wichtiger ist es, ihren Missbrauch zu sanktionieren.

Professor Dr. Anne Peters ist Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

# Chefsache Justiz – Von China lernen

Peking plant eine Justizreform, Deutschland könnte helfen / Eine gemeinsame Richterakademie bietet sich an / Von Reinhard Gaier

Für Zweifel ist kein Platz: Nach unserem Verständnis ist die Volksrepublik China kein Rechtsstaat. China ist eine wirtschaftliche und politische Großmacht, ein Land mit jahrtausendealter Hochkultur, ein sich rasant modernisierender Staat – im Justizwesen aber fällt China bislang weit hinter seine eigenen zivilisatorischen Ansprüche zurück. So zählt es zu den Alltagsverführungen in China, dass die Bürger kein Vertrauen in die Justiz ihres Landes haben, dass sie nicht damit rechnen dürfen, den Schutz des Rechts zu erhalten und das geschriebene Recht auch durchsetzen zu können. Der Schutz von Eigentum, Freiheit, Gesundheit und Leben ist nicht für alle Bürger gleich. Oft werden eher Privilegien statt Rechte gewährt.

Dieser Befund darf allerdings nicht dazu verleiten, aktuelle Entwicklungen zu übersehen, die Grundlage für vorsichtigen Optimismus sein sollten. Selbst kleine Bewegungen in die richtige Richtung dürfen nicht geringgeschätzt, sondern müssen zur Ermutigung für weitere Schritte genutzt werden. Beachtenswert ist daher, dass Staatspräsident Xi Jinping die Justiz an prominenter Stelle in sein Reformprogramm aufgenommen hat. Zwar dominieren drängende Themen der Wirtschaftsreform. Eine hohe Priorität wird aber zu-

gleich der Justizreform beigemessen: Xi Jinping hat sie seit Ende letzten Jahres zur Chefsache gemacht.

Als bloßer Programmpunkt lässt „Justizreform“ allerdings noch keine Einschätzung oder gar rechtsstaatliche Bewertung zu. Entscheidend sind Richtung und Ziel des Reformprojekts. Insoweit werden die Herausforderungen der Justiz aus administrativen Strukturen und eine stärkere Professionalisierung der Richterschaft genannt. Besonders bemerkenswert ist aber eine weitere Ankündigung des Staatschefs: Es gelte die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. In einem erklärtermaßen „sozialistischen“ Rechtsstaat wie China ist mit richterlicher Unabhängigkeit allerdings nicht die umfassende Unabhängigkeit gemeint, die unser Grundgesetz in Artikel 97 der Richterschaft garantiert. Die Justiz in China soll nicht von allen Fesseln befreit werden. Ihre eigene Macht über die Rechtsprechung will die Partei nicht aufgeben. Geschützt werden soll die Justiz aber vor den gegenwärtig noch allfälligen Einflussnahmen durch individuelle Parteikader und die örtliche Verwaltung, aber auch durch persönliche Beziehungsnetzwerke und Vertreter lokaler Partikularinteressen. Politische Eingriffsmöglichkeiten im Justizsystem wird es auch künftig geben. Die ak-

tuellen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zeigen, dass neben der Justiz politische Kampagnen weiterhin gegenwärtig sind. Eine Stärkung und Modernisierung der Justiz aber ist der Schlüssel sowohl zur Korruptionseindämmung als auch zur Gleichbehandlung der Bürger.

Xi Jinping und Chinas Justizreformer haben bereits eine Reihe konkreter Neuordnungen eingeleitet – überwiegend mittels der für China typischen lokalen Experimentalprogramme, die als Test für spätere landesweite Reformen dienen. Der Justiz auf Provinz- und Kommunalebene wird mehr Eigenständigkeit zugeordnet – als Gegengewicht zu lokalen politischen Machtgeflechten. Es geht hierbei um eine Effizienzsteigerung des Justizsystems in Abgrenzung zu den bislang dominierenden – und oft hoch korrupten – lokalen Verwaltungs- und Polizeioorganen. Durch eine Reorganisation der Parteikommissionen für Politik und Recht, denen auf Provinzebene nun überwiegend nicht mehr wie bisher die Polizeichefs vorstehen, werden Justiz und Juristen genauso aufgewertet wie durch die Einführung eines von Staatsbeamten getrennten Besoldungssystems für Richter. Auch wird mit einer Neuordnung der Finanzierung lokaler Gerichte experimentiert, um Unabhängigkeit gegenüber Budgetzuweisungen lokaler Verwaltungen

zu erlangen. Insgesamt soll Chinas Richterschaft konsequent professionalisiert werden, um zur Entstehung eines modernen, leistungsfähigen und möglichst korruptionsfreien Staates beizutragen. Viele dieser Reformen stecken noch in den Anfängen. Sie werden jedoch von Justizreformern in Peking und vielen Provinzhauptstädten vorangetrieben – nicht nur, weil Chinas Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eine leistungsfähige Justiz dringend brauchen, sondern auch weil Juristen als Profession und Interessengruppe in China zunehmend an Gewicht gewinnen.

Mit diesen neuen Entwicklungen können in China neue Strukturen entstehen, für deren Ausbau Deutschland eine Zusammenarbeit anbieten kann. Gerade im Wirtschaftsrecht wie allgemein im Zivilrecht gilt die deutsche Justiz als überaus leistungsfähig. Im weltweiten Vergleich überzeugt sie durch hohe juristische Qualität und eine effiziente Rechtsdurchsetzung. Urteile und Beschlüsse sind nachvollziehbar begründet und damit im Interesse von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verlässlich. Im ostasiatischen Raum hat der deutsche Zivilprozess traditionell einen ausgezeichneten Ruf. Vieles spricht dafür, dass unsere Vorstellungen und Erwartungen an die Qualität eines Justizsystems auch in China geteilt werden. Konkurrierende Modelle – wie etwa das US-amerikanische Justizsystem – gelten als weniger attraktiv oder weniger kompatibel mit chinesischen Gegebenheiten.

Chinesisches Interesse an einer Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung von Richtern ist daher vorhanden und wird auch bereits genutzt. So organisiert etwa die Robert-Bosch-Stiftung seit 2011 einen Richteraustausch zwischen China und Deutschland. Solche Formen der Kooperation sollten künftig verstärkt werden. Hierfür ist der Übergang zur institutionalisierten Form notwendig. Richterliche Unabhängigkeit hat in Deutschland nicht nur einen hohen Stellenwert. Wir können auch eine mehr als sechzigjährige Erfahrung mit der Realisierung dieses rechtsstaatlichen Prinzips vorweisen. Dabei geht es nicht um subjektive Rechte der Richterschaft. Richterliche Unabhängigkeit ist für eine effektive Rechtsdurchsetzung und damit auch für ein leistungsfähiges Justizsystem unverzichtbar.

Umgekehrt kann auch die deutsche Richterschaft von China lernen. So lassen etwa Innovationskraft und Technikaffinität des modernen China erwarten, dass ein neues Justizsystem dort mit der Unterstützung zeitgemäßer Technologie bewältigt wird. Für die Überwindung eines bedauerlichen Defizits unseres Zivilprozesses, der die Möglichkeiten des Computerzeitalters zur Gestaltung des Verfahrens immer noch nicht effektiv nutzt, könnten auf dem Wege des Austauschs neue Denkansätze und Praxiserfahrungen gewonnen werden.

Erfolgreich können solche Überlegungen nur in Form einer ständigen Institution wie etwa einer deutsch-chinesischen Richterakademie verwirklicht werden. Ein punktueller Richteraustausch ist auf die Dauer nicht genug. Es geht um wechselseitige Wissens- und Erfahrungsvermittlung, die, um erfolgreich zu sein, planbar und strukturiert erfolgen muss. Die Zeit dafür ist reif. Auch für China gilt, dass ein moderner Staat ohne leistungsfähige Justiz nicht entstehen kann. Die Staatsspitze in China stellt sich den Herausforderungen einer Justizreform. Angebote zu einer nachhaltigen Kooperation sollten daher willkommen sein. Chinesen schätzen an Deutschland die Qualität und Verlässlichkeit der Zusammenarbeit. Eine deutsch-chinesische Richterakademie könnte einen wichtigen Beitrag zur gegenwärtig wieder mit Nachdruck betriebenen Reformierung des Justizsystems in China leisten.

Professor Dr. Reinhard Gaier ist Richter des Bundesverfassungsgerichts. Er nimmt seit Jahren an dem Verfassungsforum teil, das die Friedrich-Ebert-Stiftung jährlich mit der China University of Political Science and Law in Peking veranstaltet.