

## BERICHTE

### Caroline von Gall

### Das geplante russische Polizeigesetz – auf der Suche nach Freund und Helfer

#### I. Vertrauenskrise zwischen Miliz und Gesellschaft

Die freiheitliche Demokratie setzt das Vertrauen seiner Bürger in den Staat und seine Organe voraus. Der Rechtsstaat stärkt dieses Vertrauen durch die Bindung der Organe an das Recht und die Überprüfbarkeit des Handelns durch die Gerichte. In Russland fehlt dieses Vertrauen vielfach. Von den staatlichen Organen leidet gerade die Miliz unter dem fehlenden Vertrauen der Bürger. Das aus Sowjetzeiten stammende Misstrauen in die Polizei riss in den letzten Jahren nicht ab. Einen Höhepunkt erreichte die Vertrauenskrise zwischen Miliz und Gesellschaft im April 2009 anlässlich des Amoklaufs des Polizeimajors Denis *Evsjukov*, der sich im Süden Moskaus nach einer Feier betrunken zu einem Supermarkt hatte fahren lassen, wo er zuerst den Taxifahrer erschoss und dann in dem Geschäft um sich feuerte. Die Tat beschäftigte die Medien über Monate. Am Tag vor dem Urteil entließ Präsident *Medvedev* zwei stellvertretende Innenminister und 15 Polizeigeneräle, die in kriminelle Machenschaften verwickelt waren und setzte somit ein deutliches Signal in Richtung des Innenministeriums, dem die Polizei untersteht.<sup>1</sup>

Im Rahmen der angestrebten Modernisierung Russlands hat es sich Präsident *Medvedev* zur Aufgabe gemacht, die Miliz grundlegend neu aufzubauen, um das Vertrauen in die staatlichen Organe wieder zu stärken.<sup>2</sup> Insofern ließ er per Ukaz vom 18. Februar 2010 die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Polizei anordnen.<sup>3</sup> Das Gesetzesvorhaben wurde eingebunden in die damals bereits angelaufene Reform des Föderalen Innenministeriums, dem die Miliz unterstellt ist. Im diesem Zusammenhang hatte Präsident *Medvedev* bereits im Dezember 2009 die Regierung aufgefordert, ein Konzept auszuarbeiten, wonach die Finanzierung der Miliz nunmehr nur noch aus dem föderalen Budget erfolgen (Nr. 1 a) und die Zahl der Mitarbeiter im Innenministerium insgesamt um 20 Prozent reduziert werden soll.<sup>4</sup>

Die Analyse der gegenwärtigen Situation der Polizei in Russland zeigt jedoch, dass nicht das Gesetz in seiner gegenwärtigen Form Hauptproblem ist. Problematisch ist vielmehr die fehlende Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen, wie aber auch die Korruption sowie zahlreiche Meldungen über Gewaltbereitschaft und kriminelle Verwicklungen von Milizionären.

<sup>1</sup> Reinhard Veser, Russlands Miliz wird ausgenüchtert, Frankfurter Allgemeine vom 29.2.2010, <http://www.faz.net/-00nngo> (letzter Zugriff 12.11.2010), Ukaz des Präsidenten vom 18.2.2010, Nr. 215, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>2</sup> Präsident Rossii Dmitrij Medvedev o proekte federal'nogo zakona "O policii", <http://zakonoproekt2010.ru/official/1>.

<sup>3</sup> Ukaz des Präsidenten vom 18.2.2010, Nr. 208, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

<sup>4</sup> Ukaz des Präsidenten vom 24.12.2010, Nr. 1468, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

## II. Die russische Polizei in der Rechtsprechung des EGMR

Eine Analyse der Rechtsprechung des EGMR zum russischen Polizeirecht zeigt, dass nicht die Normen des gegenwärtig geltenden Miliz-Gesetzes Schwerpunkt der Kritik aus Straßburg sind, sondern die Umsetzung und die Kriminalität in der Polizei. So betrifft die Kritik des EGMR bisher weniger das geltende Recht als die Nicht-Beachtung oder konventionswidrige Auslegung des Gesetzes und die Gewaltanwendung durch die Polizei. Häufig wurde festgestellt, dass die Behörden gegen Delikte von Polizisten nicht entschieden vorgehen. Erst im Juli 2010 hatte der EGMR Russland wegen einer Verletzung von Art. 3 EMRK verurteilt, nachdem Polizisten einen wegen Drogendelikten und des Mordes an einem Polizisten Verdächtigen in einer Polizeistation schwer misshandelt und gefoltert hatten. Die Polizisten wurden zwar nach langwierigen Ermittlungen verurteilt, erhielten aber aufgrund ihrer zahlreichen Polizeiauszeichnungen nur Strafen unterhalb des gesetzlichen Minimums. Als der mittlerweile psychisch kranke Kläger wenig später in einer anderen Sache angeklagt wurde und zu der Verhandlung zusammen mit anderen Angeklagten auf Aufruf nicht den Sitzungssaal betrat, prügeln die ihn begleitenden Polizisten mit Schlagstöcken auf ihn ein, bis er einen epileptischen Anfall erlitt. In dem anschließenden Verfahren gegen die Polizisten stellte das russische Gericht fest, dass die Gewaltanwendung in Übereinstimmung mit dem Polizeigesetz erfolgt war. Danach können Schlagstöcke benutzt werden, um Widerstand zu brechen. Der EGMR kam indes in der gleichen Entscheidung zu dem Ergebnis, dass die Gewaltanwendung der Polizei auch im zweiten Fall unverhältnismäßig war und die Voraussetzungen des Falls den Einsatz von Schlagstöcken nicht rechtfertigten, insbesondere, weil die Angeklagten mit Handschellen gefesselt waren.<sup>5</sup>

Zuvor war Russland im März diesen Jahres verurteilt worden, nachdem Milizionäre zwei Bewusstlosen nach einem Überfall nicht geholfen und diese mehrere Stunden auf einer Straße hatten liegen lassen, weil sie sie für betrunken gehalten hatten. Der Gerichtshof kritisierte hier auch die Tatsache, dass sich der verantwortliche Polizeioffizier in der Tatzeit von einem Polizisten niederen Rangs hatte vertreten lassen, so dass auch die Weitergabe von Verantwortung dazu geführt hatte, dass dem Kläger nicht geholfen wurde. Außerdem waren auch hier die Ermittlungen nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden.<sup>6</sup>

Etwas zurück liegt der Fall eines Tschetschenen. Er war 1999 durch einen Polizisten aufgrund eines mündlichen Befehls der Innenbehörden der russischen Republik Kabardino-Balkarien an der Einreise in die Republik gehindert worden. Hier hatte die Polizei eine Straßensperre errichtet, um alle Reisenden zu überprüfen. Diese Straßensperren hatte die Polizei später im Verfahren mit Art. 11 Nr. 22 des Milizgesetzes begründet, das es der Miliz erlaubt, Fußgängern oder Fahrzeugen den Zugang zu einem bestimmten Platz zu verwehren, um das Leben, die Gesundheit und das Eigentum von Menschen zu schützen oder Ermittlungen vorzunehmen. Der Kläger hatte bemängelt, dass die Norm zu unbestimmt und die Maßnahme unverhältnismäßig gewesen sei. Auch nach Auffassung des Gerichtshofs ist die Einschränkung der Bewegungsfreiheit nicht gerechtfertigt.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Entscheidung des EGMR Kopylov ./Russland vom 29.7.2010, AZ. 3933/04.

<sup>6</sup> Entscheidung des EGMR Denis Vasilev ./Russland vom 17.3.2010, AZ. 32704/04.

<sup>7</sup> Entscheidung des EGMR Timishev ./Russland vom 13.3.2006, AZ. 55762/00 und 55974/00.

### III. [www.zakonproekt2010.ru](http://www.zakonproekt2010.ru)

Angesichts dieser Probleme entschied sich Präsident *Medvedev* zu einer umfangreichen Reform des Gesetzes über die Miliz vom 18. April 1991,<sup>8</sup> und so wurde ein komplett neues Gesetz erarbeitet, das am 1. August 2010 im Internet veröffentlicht wurde. Das Gesetz soll sobald wie möglich verabschiedet werden und schon am 1. März 2011 in Kraft treten. Bemerkenswert ist am Gesetzgebungsprozess, dass auf der extra dafür eingerichteten Internetseite [www.zakonproekt2010.ru](http://www.zakonproekt2010.ru) das Gesetz nicht nur ausführlich erläutert wird, sondern dass auch Foren eingerichtet wurden, in denen die Bürger die Möglichkeit erhalten, die einzelnen Artikel des Gesetzes zu kommentieren. Zahlreich nutzen die Bürger die Möglichkeit, nicht nur ihre Kritik an dem bisherigen Auftreten der Miliz in Russland, sondern auch Kritik und Skepsis gegenüber dem neuen Gesetz zu äußern.

Eine lebendige Debatte rief beispielsweise Art. 32 Abs. 2 des ersten Entwurfs hervor, wonach alle Akte der Polizei solange als rechtmäßig gelten sollten, wie ihre Rechtswidrigkeit nicht durch ein Gericht festgestellt wurde. Diese Norm mag aus der praktischen Erwägung entstanden sein, dass die Erklärung der Rechtswidrigkeit allein den Gerichten vorbehalten bleiben soll. Eine dogmatische Differenzierung wurde indes nicht vorgenommen. So ist z.B. ein deutscher Verwaltungsakt außer im Falle eines offensichtlichen oder schwerwiegenden Fehlers zwar bis zur Kassation durch das Gericht wirksam, dies bedeutet jedoch nicht, dass er deshalb bis zur Aufhebung durch das Gericht auch als rechtmäßig betrachtet werden muss; zwischen beiden Aspekten wird vielmehr unterschieden. Wenn ein rechtswidriges Handeln eines Polizisten nach dem russischen Recht bis zum Urteil rechtmäßig genannt werden muss, wirkt dies irritierend für die Opfer von offener Polizeigewalt. Die Norm wurde entsprechend im zweiten Entwurf entfernt.

#### 1. Neuer Name

Dem neuen Gesetz liegt *keine* neue Struktur zugrunde. Vielmehr ist es vom Aufbau her mit dem alten Gesetz über die Miliz von 1991 weitgehend identisch. Nach allgemeinen Bestimmungen folgen die Verpflichtungen (*objazannosti*) der Polizei und anschließend deren Rechte (*prava*). Die auffälligste Neuerung ist zunächst die Umbenennung. Anstatt wie bisher die „Miliz“ (*milicja*) ist in Russland nunmehr eine „Polizei“ (*policija*) für die Gefahrenabwehr zuständig. Die Miliz war 1917 als Arbeiter- und Bauern-Miliz gegründet und den örtlichen Sowjets unterstellt worden. Der durch die Umbenennung zum Ausdruck gebrachte Neubeginn wird allerdings schon heute von den meisten Kommentatoren auf der Website bezweifelt. Außerdem wird die ebenfalls negative Konnotation des Begriffs „Polizei“ im Russischen angemerkt.<sup>9</sup>

#### 2. Aufbau

Änderungen gibt es im Bereich des Aufbaus des Polizeiapparats. Medvedev sprach sich dafür aus, auch im Bereich der Polizei die Machtvertikale zu stärken. Die Polizei stellt nunmehr nach Art. 4 ein „einheitliches zentralisiertes System der föderalen Exekutive“ dar. Die Zusammensetzung, die Mitarbeiterzahl und den Aufbau bestimmt der Präsident der Russischen Föderation (Art. 4 Abs. 4). Dies bedeutet auch, dass die gesamte Polizei

<sup>8</sup> Föderales Gesetz vom 18.4.1999, Nr. 1026-I „Über die Miliz“.

<sup>9</sup> Vgl. *Hans-Henning Schröder*, Miliz + Polizei = Polizei, Medwedjew's Ansätze zu einer Reform von Innenministerium und Miliz, Russland-Analysen Nr. 206 vom 24.9.2010.

nun ausdrücklich direkt dem föderalen Innenministerium untersteht. Bisher wurde hier unterschieden. So unterstand nur die Kriminalpolizei, als ein Teil der Miliz, direkt dem föderalen Innenministerium, die Schutzpolizei, der andere Teil, unterstand zunächst den entsprechenden Organen der Exekutive in den Subjekten. Der föderale Innenminister hatte lediglich die oberste Aufsicht. Nach der Verfassung fällt die Polizei durch die „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit“ (Art. 72 Abs. 1 lit. b der russischen Verfassung) und die „Zusammensetzung der Rechtsverfolgungsbehörden“ (Art. 72 Abs. 1 lit. 1 der russischen Verfassung) auch in die gemeinsame Zuständigkeit von Föderation und Subjekten. Nach Art. 77 Abs. 2 der Verfassung bilden die Organe von Subjekten und Föderation in diesem Bereich ein einheitliches System der Exekutive. Wieweit dies ein Recht auf eigene Kompetenzen der Subjekte innerhalb des einheitlichen Systems bedeutet, ist nicht geklärt. Während sich die Innenbehörden der Subjekte im Rahmen der Miliz bisher bereits innerhalb eines hierarchischen Systems dem föderalen Innenministerium unterordnen mussten, verlieren sie nun auch ihre Wahrnehmungskompetenz.

### 3. Ausführlicher allgemeiner Teil

Auffällig ist die Tatsache, dass der Einleitungsteil gegenüber dem Vorgängergesetz deutlich erweitert wurde. Nach allgemeinen Bestimmungen zu Zielen und Aufbau am Anfang folgt in Kapitel 2 ein Prinzipienteil. In umfangreichen Artikeln wird die Bindung der Polizei an das Recht unterstrichen. Während bereits Art. 3 die Bindung der Polizei an das Recht regelt, wiederholt Art. 6 unter der Überschrift *zakonnost'*, dass die Polizei nur in Übereinstimmung mit dem russischen Recht und dem Völkerrecht handeln darf. Ausdrücklich festgehalten wird außerdem das Prinzip der Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung (*bespistrastnost'*) sowie der Offenheit und der Publizität polizeilichen Handelns. Bemerkenswert ist auch die Verpflichtung der Polizei aus Art. 9, das gesellschaftliche Vertrauen und die Unterstützung durch die Bürger sicherzustellen. Danach hat die Polizei durch die Ausübung ihrer Tätigkeiten Glaubwürdigkeit und Unterstützung der Bürger zu gewährleisten. Maßnahmen der Polizei müssen angemessen und für die Bürger verständlich sein. Polizisten müssen sich außerdem bei den Bürgern, deren Rechte und Freiheiten verletzt wurden, öffentlich entschuldigen. Nach dem Gesetz ist die „öffentliche Meinung“ „eine der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung der Polizei“. Geschaffen werden sollen in diesem Sinne „Gesellschaftsräte“, die die Vereinbarkeit der Interessen der Bürger mit denen der Behörden, Vereinigungen und menschenrechtlicher, religiöser und anderer Organisationen hinsichtlich der wichtigsten Fragen der Polizeiarbeit sichern sollen. Geschehen soll dies durch die Beteiligung der Bürger bei der Umsetzung der staatlichen Politik zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der Beteiligung an der Entwicklung und Überprüfung von Initiativen von Bürgern zu den wichtigsten Fragen der Polizeiarbeit.

In dem überarbeiteten Entwurf, der am 27. Oktober 2010 in die Duma eingebracht wurde, wurde außerdem ein neuer erster Artikel eingefügt. Statt dem Behördenaufbau im ersten Entwurf regelt Art. 1 des Gesetzes nun, dass die Polizei für den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Rechte und Pflichten nicht nur der Bürger der RF, sondern auch der Ausländer und der Menschen ohne Staatsbürgerschaft zuständig ist; Art. 5 konkretisiert dies unter der Überschrift „Einhaltung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, indem er regelt, dass die Polizei ihre Tätigkeit auf der Grundlage von Respekt und Achtung der Menschenrechte und Freiheiten der Bürger ausübt und dass Handlungen der Polizei, die die Rechte und Freiheiten der Bürger einschränken, sofort abgebrochen werden, wenn der legitime Zweck erreicht oder klar ist, dass dieses Ziel nicht durch die Beschränkung der Rechte erreicht werden kann. Außerdem muss der Po-

lizist dem Bürger zuhören und ihn informieren. Indem das Gesetz den Schutz des Menschen zum vorrangigen Zweck der Polizei erklärt, vollzieht sich ein Paradigmenwechsel. Bisher schützte die Polizei den Staat vor Gefahren, nun den Einzelnen.

Abgesehen von dieser, äußerst positiv zu bewertenden neu geregelten Zielsetzung wirkt der Anfangs- und Prinzipienteil aber überdimensioniert. Ein umfangreicher allgemein gehaltener Prinzipienteil entspricht der russischen Gesetzgebungspraxis. Die Analyse eines solchen Prinzipienteils fällt allerdings regelmäßig zwiespältig aus: So wichtig und so sinnvoll die Aufzählung allgemeiner rechtsstaatlicher Prinzipien zu Beginn eines Gesetzes sein mag, so deutlich macht es auch, dass die Höherrangigkeit der Verfassung und die Bindung der staatlichen Organe an die Gesetze keine Selbstverständlichkeit sind, sondern ausdrücklicher Erwähnung bedürfen. Außerdem ist zu kritisieren, dass die Forderung, Vertrauen herzustellen im Prinzipienteil zwar ein richtiger Schritt ist, es aber dann zu konkreten Handlungsanweisungen kommen muss, damit diese Prinzipien auch umgesetzt werden. Während auch in der Gesetzesbegründung eine Festigung der „Partnerschaftlichkeit“ zwischen Polizei und Gesellschaft und die Mitwirkung der Gesellschaft anvisiert wird, fehlen Regelungen, die dies im Gesetz umsetzen. Ob es hier ausreicht, einen neuen Geist zu beschwören, bleibt zweifelhaft.

#### 4. Rechte und Pflichten der Polizei

Im inhaltlichen Teil ist das Gesetz in zwei große Bereiche eingeteilt: die Rechte und die Pflichten des Polizisten. Während die Rechte nach der deutschen Terminologie teilweise den Befugnissen des Polizisten zum Eingriff in die Rechte des Bürgers entsprechen, geben die Pflichten Aufgaben der Polizei wieder. Die Eingriffstatbestände sind in der Regel gegenüber dem alten Gesetz konkretisiert. Allerdings bleiben die Tatbestände teilweise weiter unstrukturiert und lückenhaft. Weiter nicht existent ist eine Regelung darüber, gegen wen sich die einzelnen Maßnahmen richten dürfen; die Voraussetzungen ergeben sich in der Regel allein vom Ziel her; so dürfen Wohnungen aufgebrochen und es darf mit Gewalt agiert werden, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzustellen ist; es wird aber nicht ausdrücklich festgehalten, dass sich die Eingriffe nur gegen den richten dürfen, der die Gefahr verursacht oder in der Hand hat. Auch konkrete Regelungen über die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen fehlen.

Art. 12 nennt zunächst die Verpflichtungen der Polizei. Unübersichtlich werden hier in 38 Nummern, teilweise noch unterteilt, zahlreiche Pflichten des Polizisten aufgezählt. Darin enthalten ist die Pflicht, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung auf den Straßen zu schützen, aber auch die Pflicht zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden.

Die Rechte dienen der Ausführung der Pflichten. In Art. 13 wird insofern, nur teilweise geordnet, eine Liste von insgesamt 37 „Rechten“ der Polizei genannt. Dabei stehen Ansprüche auf Amtshilfe gegenüber anderen Behörden in einer Reihe mit Eingriffstatbeständen in die Grundrechte von Bürgern, wie das Recht, Dokumente zu überprüfen, Menschen in besondere Einrichtungen einzuliefern, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sichern, Fahrzeuge anzuhalten, aber auch das Recht, von den Bürgern oder Amtspersonen die Beendigung einer rechtswidrigen Handlung zu fordern und auf öffentlichen Plätzen zu patrouillieren. Dabei ist es einerseits erstaunlich, dass das bloße Patrouillieren zum Recht der Polizei erklärt wird, gleichzeitig aber stört, wenn im selben Satz der Polizei das Recht „zur Ausführung anderer Formen zum Schutz der öffentlichen Ordnung gegeben wird“. Problematisch sind insofern die unsystematische Auflistung sowie die teilweise Unbestimmtheit. Positiv ist indes, dass einige wenige besonders eingeschlossene Tatbestände wie das Festhalten von Personen, der Einsatz von Gewalt und

Waffen sowie der Zugang zu Wohnungen, die Sperrung von Plätzen und die Errichtung von Datenbanken extra geregelt werden.

Dem Recht auf Gewaltanwendung und dem Einsatz von Waffen durch die Polizei wird ein eigenes Kapitel mit umfangreichen Vorschriften und Unterpunkten gewidmet. Auch dieser Abschnitt bleibt wie im Gesetz über die Miliz umfangreich und unsystematisch. Einzelne Regelungen zur Verhältnismäßigkeit, wie das Verbot von Waffen, die übermäßige Verletzungen hervorrufen, stehen neben Vorschriften aus dem Dienstrecht, wonach der Polizist an den Waffen ausgebildet sein muss und wer die Ausbildungsordnung beschließt.

Eine allgemeine Regelung über die Verhältnismäßigkeit beim Einsatz von Gewalt, besonderen Mitteln und Waffen fehlt. Geregelt wird nur, wann der Einsatz erlaubt ist und in welchen Situationen verboten. So ist nach Art. 20 körperliche Gewalt erlaubt, um Straftaten und die Verletzung von Verwaltungsvorschriften zu verhindern, zur Inhaftierung von Personen, die Straftaten begangen oder gegen Verwaltungsvorschriften verstossen haben sowie zur Überwindung von Widerstand gegenüber der Polizei. Auch der Einsatz besonderer Mittel wie Schlagstock, Gas und Elektroschocks ist u.a. möglich, um Straftaten und die Verletzung von Verwaltungsvorschriften zu verhindern. In diesem Zusammenhang sind die Ausnahmeregelungen unzureichend. So heißt es in Art. 22 über den Einsatz spezieller Mittel wie bereits in einer entsprechenden Regelung im Vorgängergesetz, dass dieser nicht gegenüber Frauen mit sichtbaren Anzeichen einer Schwangerschaft, Behinderten und Minderjährigen erfolgen darf, außer in Fällen in denen diese Personen bewaffneten Widerstand leisten oder einen Angriff ausüben, der das Leben und die Gesundheit der Bürger und der Polizei gefährdet. Es fragt sich also, ob gegen andere Personengruppen schon unter niedrigeren Voraussetzungen Schlagstöcke eingesetzt werden dürfen. Andersherum sind die Ausnahmeregelungen teilweise nur schwer zu befolgen. So wird geregelt, dass ein Polizist mit dem Schlagstock nicht auf Kopf, Hals, Schlüsselbein, Bauch, Genitalen und die Herzregion schlagen darf. Hier fragt sich, wie dies bei der Abwehr eines Angriffs im Einzelnen zu gewährleisten ist.

Des Weiteren gewährt das Gesetz das Recht, ohne richterlichen Beschluss eine Wohnung zu betreten, um u.a. einen Verdächtigen festzunehmen oder Straftaten zu verhindern. Eine Einschränkung auf Gefahr im Verzuge findet nicht statt. Auch hier scheint im Hinblick auf das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 25 der Verfassung eine Verhältnismäßigkeitsschwelle notwendig.

## 5. Der gute Polizist

Eine Antwort auf die kriminellen Machenschaften und die fehlende Gesetzesbindung innerhalb der Polizei soll augenscheinlich der erweiterte Abschnitt über die Voraussetzungen für den Polizistenberuf schaffen. An die persönlichen Eigenschaften des Polizisten werden erhöhte Anforderungen gestellt. In umfangreichen Artikeln wird im Zusammenhang mit dem Einleitungs- und Prinzipienteil so das Bild vom guten Polizisten vermittelt, das nüchtern betrachtet illusorisch erscheint. Richtig sind Vorschriften, nach denen der Polizist nicht vorbestraft sein darf (Art. 37). Geradezu absurd wirkt aber Art. 27, der von einem Polizisten verlangt, nicht nur die Verfassung, sondern alle Gesetze der Russischen Föderation zu kennen. Nicht nur angesichts der zahllosen Änderungen im russischen Recht ist diese Forderung wohl jenseits des Zumutbaren.

Rechtspolitisch aber interessant ist der Ansatzpunkt. Statt auf verbesserte Kontrollmechanismen für die Polizei abzustellen, setzt das Gesetz auf den vollständig moralisch in-

tegeren, den besseren Polizisten. Im ersten Entwurf fehlte diesem Ansatz allerdings die nötige Konsequenz: Am Ende des Gesetzes in Art. 56 Nr. 2 fand sich eine Regelung, nach der alle gegenwärtigen Mitarbeiter der Miliz in die Polizei übernommen werden sollten.

#### IV. Verwaltungsgerichte als notwendige Garanten der rechtsstaatlich agierenden Polizei

Es scheint gleichwohl, dass weder die Konkretisierungen in den Eingriffstatbeständen noch die gesteigerten Anforderungen an die Fähigkeiten der Polizisten die eingangs darstellten Probleme lösen können. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, dass dem Einzelnen auch die Einhaltung des Gesetzes durch die Gerichte garantiert wird. Gerade im Bereich des Gefahrenabwehrrechts ist es von Bedeutung, dass die einzelnen Eingriffsvoraussetzungen durch eine gefestigte Rechtsprechung konkretisiert werden. So benutzt auch das russische Gesetz grundsätzlich unbestimmte Begriffe wie die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ als Voraussetzung, wann ein Polizist zu bestimmten Eingriffen berechtigt ist. Wann aber ist eine solche Gefahr gegeben? Ist erst der eine Bombe werfende Terrorist eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder schon der Demonstrant? Auch die Frage der Verhältnismäßigkeit ist nach dem Wortlaut nicht eindeutig. Wie im bereits zitierten Fall *Kopylov* vom EGMR gerügt, erlaubt auch das neue Gesetz im Falle von Widerstand gegen die Polizei Schlagstöcke einzusetzen. Aber bedeutet das auch, einen Angeklagten in Handschellen zu schlagen, der sich weigert, einen Gerichtssaal zu betreten, bis dieser einen epileptischen Anfall erhält? Hier muss die Rechtsprechung definieren, systematisieren und so das rechtmäßige Handeln des Polizisten vorhersehbar machen.

Problematisch ist insofern, dass Russland bis heute für den besonders grundrechtssensiblen Bereich des Polizeirechts als Teil des Verwaltungsrechts keine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt hat, die hier durch eine einheitliche Rechtsprechung die Folgen des Handeln für den Bürger vorhersehbar machen könnte. Stattdessen ist das Polizeirecht immer noch den allgemeinen Gerichten zugeordnet. Für das Herausarbeiten einer systematisierenden Rechtsprechung ist dies nicht von Vorteil.

#### V. Ausblick

Eine Reform des russischen Polizeiapparats ist dringend erforderlich. Ein willkürlich und korrupt agierendes System führt dem Bürger seine Machtlosigkeit in diesem Bereich vor Augen. Das Beispiel Georgien zeigt indes auch, dass die Bekämpfung von Korruption und anderer Kriminalität in der Polizei aus dieser noch lange keinen *rechtsstaatlichen* Apparat macht. Dies hängt vielmehr davon ab, dass klar definierte Eingriffstatbestände geschaffen werden, die durch eine funktionierende Gerichtsbarkeit überprüft werden können. Ob dies durch die begonnene Polizeireform möglich sein wird, bleibt abzuwarten. Einiges wurde bereits verbessert, andere Teile bleiben noch unbestimmt. Entscheidend ist darüber hinaus allerdings, dass die Miliz nur einer von zahlreichen im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr und der repressiven Ermittlung und Verfolgung tätigen Apparaten ist.<sup>10</sup> Eine Reform müsste sich indes alle Bereiche vornehmen und die einzel-

<sup>10</sup> Siehe *Carmen Schmidt*, Besondere Gebiete des Öffentlichen Rechts, in: Angelika Nußberger (Hrsg.), Einführung in das russische Recht, München 2010, S. 96 ff..

nen Zuständigkeitsbereiche auch besser voneinander abgrenzen.<sup>11</sup> Erst vor kurzem wurde jedoch eine Änderung des FSB-Gesetzes<sup>12</sup> vorgenommen, die es dem Geheimdienst nun erlaubt, prophylaktische „Warnungen“ gegenüber dem Bürger auszusprechen noch bevor Tatsachen vorliegen, die es ermöglichen, hier zu ermitteln. Dies ist eine Änderung, die allein einer Steigerung der Verunsicherung dienen kann. Wie die Kommentare auf der Seite [www.zakonproekt2010.ru](http://www.zakonproekt2010.ru) zeigen, scheint ein Teil der Bevölkerung insofern insgesamt Zweifel an der Reformbereitschaft der Machtelite hinsichtlich der Gefahrenabwehrorgane zu haben. Ein anderer Teil der Bevölkerung mag das neue Gesetz lediglich als neuen Schritt im jahrhundertealten Kampf der russischen Herrscher gegen ihre korrupten Staatsbediensteten begreifen.

<sup>11</sup> So auch *Hans-Henning Schröder*, Miliz + Polizei = Polizei, Medwedjews Ansätze zu einer Reform von Innenministerium und Miliz, Russland-Analysen Nr. 206 vom 24.9.2010, S. 5.

<sup>12</sup> Föderales Gesetz vom 3.4.1995, Nr. 40-FZ „Über den Föderalen Sicherheitsdienst“.