

# Oesten Baller

## Polizei- und Geheimdienstrecht in Russland – Eine institutionelle, aufgaben- und befugnisrechtliche Bestandsaufnahme

### I. Einleitung

Geheimdienste und Polizei in der Russischen Föderation genießen im eigenen Land und beim Blick von außen keinen guten Ruf. Insoweit hat sich seit sowjetischen Zeiten wenig geändert. Gemeinsam mit den Armeeeinheiten waren in den beiden Tschetschenienkriegen die paramilitärischen Truppen des Innenministeriums und des Inlandsgeheimdienstes FSB an schwersten Menschenrechtsverletzungen, Folter, Vergewaltigungen und willkürlichen Tötungen, beteiligt.<sup>1</sup> Folter und viele weitere Gewaltexzesse durch die Polizei sind in Russland an der Tagesordnung.<sup>2</sup> Wie menschenverachtend Sicherheitsbehörden in Russland agieren, zeigt plakativ auch die Einleitung von Kampfgas in das Moskauer *Dubrovka-Theater* beim Terroranschlag auf das Musical *Nord-Ost* am 21.10.2002, was zum qualvollen Tod vieler Unschuldiger führte.<sup>3</sup>

Im Folgenden soll keine historische Entwicklung der Polizei- und Geheimdienstbehörden in Russland nachgezeichnet werden,<sup>4</sup> und es soll auch nicht untersucht oder bewertet werden, ob und wie rechtsstaatlich und gesetzestreu die Sicherheitsbehörden agieren. Vielmehr geht es darum, eine kritische Bestandsaufnahme der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmen.<sup>5</sup> Dabei werden die beiden Bereiche auch gemeinsam untersucht. Dies ist zumindest unter juristischen Gesichtspunkten bis-

---

<sup>1</sup> Vgl. nur *J. Weiler*, Human rights in Russia: a darker side of reform, Boulder, Colo. 2004, S. 110ff; *Amnesty International*, Droit humains en Russie. Résister pour l'état de droit, Paris 2010; *A. Politkovskaja*, Russisches Tagebuch, 2007; *Г. Берный/О. Орлов/А. Черкасов*, Три года „мира“. Боллетени правозащитного центра „Мемориал“ лето 2006 года – лето 2009 года (*Bernyj/Orlov/Cerkašov*, Drei Jahre „Frieden“. Bulletins des Rechtsschutzzentrums „Memorial“ Sommer 2006 bis Sommer 2009), Moskau 2010; *K. Ammann*, Tschetschenien. Update: Entwicklungen in Tschetschenien, Inguschetien, Dagestan und anderen Teilen der Russischen Föderation, 7.11.2005, [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch), 22.1.2014.

<sup>2</sup> *Y. Gilinskiy*, Torture by the Russian police: an empirical study, in: *Police Practice and Research*, Vol. 12, 2|2011, S. 163-171; *М. Костеников/А. Куракин*, Принципы организации и деятельности Российской полиции (*Kostenikov/Kurakin*, Prinzipien der Organisation und der Tätigkeit der russischen Polizei), Государство и Право (Staat und Recht, GiP) 7|2012, S. 31 (S. 31f); *O. Luchterhandt*, Russlands erstes Polizeigesetz: Polizeibegriff und Struktur, in: *V. Mehde/U. Ramsauer/M. Seckelmann* (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin 2011, S. 239-257 (239f).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu das Urteil des EGMR vom 20.12.2011 Nr. 18299/03, 27311/03, Fall *Finogenov* u. a.; rechtfertigend Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2005 N 523-О (Beschluss des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (VerfG RF) vom 27.12.2005 Nr. 523-О), Вестник Конституционного Суда (ВКС/ВКС) 2006, N 3.

<sup>4</sup> Zur Geschichte vgl. *И. Андреевский*, Полицейское право. Том первый. Введение и часть I, Полиция безопасности (*Andreevskij*, Polizeirecht. Bd. 1. Einführung und Teil 1, Sicherheitspolizei), 2. Aufl., S.-Peterburg 1874; *Р. Очкур/Д. Кудрявцев/В. Пиотровский*, Полиция России. Век XVII – век XX (*Očkur/Kudrjavcev/Piotrovskij*, Polizei in Russland. 18. bis 20. Jahrhundert), 2010; *P. Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands – ein Vergleich, Berlin 2010, S. 195ff; *O. Luchterhandt*, Fn. 2, S. 242ff.

<sup>5</sup> Für die Unterstützung bei der Literatur- und Gesetzesrecherche danke ich herzlich meinem Mitarbeiter *Evgenij Haperskij*.

lang noch nicht erfolgt, weil entweder die Polizei oder die Geheimdienste im Fokus von Veröffentlichungen standen.<sup>6</sup>

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen für Gesetzgebung und Handeln von Polizei und Geheimdiensten

Die Verfassung der Russischen Föderation (Verf. RF)<sup>7</sup> macht, zumindest wenn man sie wörtlich und dem materiellen Gehalt der Normen entsprechend auslegt, in zweierlei Hinsicht Vorgaben für die Ausgestaltung des Polizei- und Geheimdienstrechts. Zum einen ist es von großer Bedeutung, wie der Schutz der Grund- und Menschenrechte ausgestaltet ist, denn die Tätigkeit von Polizei und Geheimdiensten ist mit vielen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriffen verbunden. Wenn die Russische Föderation nach Art. 1 Abs. 1 Verf. RF ein demokratischer Rechtsstaat ist und nach Art. 2 Verf. RF der Mensch mit seinen Rechten und Freiheiten den höchsten Wert (im Staat) darstellt, dann haben die Menschenrechte und das Rechtsstaatsprinzip im Zweifelsfalle auch den Vorrang vor abstrakten Ideen von nationaler und öffentlicher<sup>8</sup> Sicherheit sowie in jedem Fall von öffentlicher Ordnung.

Die Grundrechte gelten unmittelbar und bestimmen den Sinn, den Inhalt und die Anwendung der Gesetze sowie u. a. die Tätigkeit der Exekutive (Art. 18 Verf. RF). Die Verfassung hat die höchste juristische Geltung und bindet die Gesetzgebung (Art. 15 Verf. RF). Dieser absolute Geltungsanspruch wird allerdings zumindest gedehnt, wenn nicht relativiert, wenn man die Schrankenregelungen betrachtet, die in der russischen Verfassung allgemein gefasst sind. Gemäß Art. 55 Abs. 3 Verf. RF dürfen Grundrechte auf Grundlage eines föderalen Gesetzes und unter Beachtung des Grundsatzes der Erforderlichkeit zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit eingeschränkt werden. Weitergehende Grundrechtseinschränkungen sind nach Art. 56 Abs. 1 Verf. RF nach Ausrufung des Ausnahmezustandes zulässig, wobei zentrale Grundrechte, vor allem die Menschenwürde und das Recht auf Leben, nicht eingeschränkt werden dürfen (Abs. 3).

Weitere deutliche Einschränkungen erhält der Grundrechtsschutz durch eine in deutlichem Widerspruch zum Postulat des Primats der Verfassung stehende Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts (VerfG) zu von Sicherheitsbehörden einschränkbar bzw. nicht einschränkbar Grundrechten, die das Verfassungsgericht häufig von den einfachen Gesetzen her auslegt. An erster Stelle steht die nivellierende Auslegung zu Art. 21 Abs. 1 Verf. RF, in dem die Menschenwürde als absolutes, durch nichts zu schmälerns Recht geschützt wird. Einerseits doppelt das Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung das Grundrecht der Menschenwürde, zuweilen mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht bzw. der persönlichen Ehre vermischt oder verwechselt, mit sozialen Grundrechten und Justizgrundrechten. Zum anderen wendet es gegen den Wortlaut

<sup>6</sup> Vgl. einerseits für den/die Geheimdienst(e) *Y. Safoklov*, Der russische Sicherheitsdienst FSB. Eine problemorientierte Bestandsaufnahme anhand des FSB-Gesetzes und anderer Rechtsnormen, Jahrbuch für Ostrecht, 2011, Bd. 52, 2. Hb., S. 239-264; *P. Spitzer*, Fn. 4; andererseits für das Polizeirecht *O. Luchterhandt*, Fn. 2; *C. v. Gall*, Das neue russische Polizeigesetz, Russland-Analysen Nr. 219, S. 2-5.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 30.12.2008), СЗ РФ 2009 N 4, ст. 445 (Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993 i. d. g. F. vom 30.12.2008, SZ RF 2009 Nr. 4, Pos. 445).

<sup>8</sup> Dem Begriff der „öffentlichen“ Sicherheit wird hier der Vorrang gegeben vor dem Begriff der „inneren“ Sicherheit, weil er die Sphären von Polizei und Geheimdiensten klarer trennt.

des Grundrechtsartikels die Schranken des Art. 55 Abs. 3 auch auf die Menschenwürdegarantie an.<sup>9</sup>

In gleicher Weise wird beispielsweise mit der in Art. 31 Verf. RF verbürgten Versammlungsfreiheit umgegangen: Der Schlüsselbegriff der „Versammlung“ (sobranie) wird vom Verfassungsgericht und Teilen der Literatur unter Rückgriff auf die Legaldefinition in Art. 2 Nr. 1 Versammlungsgesetz<sup>10</sup> durch den inhaltsleeren Begriff der „öffentlichen Maßnahme“ (publičnoe meroprijatie) und entsprechend dann „Recht auf (Durchführung) öffentliche(r) Maßnahmen“ ersetzt.<sup>11</sup> Des Weiteren wird, gegen den dogmatischen Begriffsgehalt, aus Verstößen gegen die öffentliche Ordnung die Unfriedlichkeit einer Versammlung, mit den entsprechenden Folgen polizeilicher Eingriffe, hergeleitet.<sup>12</sup> Und zu guter Letzt versäumt es das Verfassungsgericht in seiner zumindest teilweise revidierenden Entscheidung vom 14.2.2013,<sup>13</sup> die 2012 unter heftigen nationalen und internationalen Protesten<sup>14</sup> durchgepeitschten grundrechtsfernen Rechtsänderungen im Bereich des Versammlungsrechts und des Ordnungswidrigkeitenrechts<sup>15</sup> tiefgreifend zu kritisieren. Bei der für das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 25 Verf. RF) zentralen Frage nach dem Wohnungsbegriff folgt das Verfassungsgericht zwar auch

<sup>9</sup> Решение от 28.6.2007 г. N 8-П, СЗ РФ 2007 N 27, ст. 3346 (Urteil vom 28.6.2007 Nr. 8-П, Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ/SZ RF) 2007 Nr. 27, Pos. 3346); wohl auch Постановление от 4.6.2013 г. N 902-О (Beschluss vom 4.6.2013 Nr. 902-О), <http://www.pravo.gov.ru/>; ebenso *T. Chašem*, Защита человеческого достоинства в Российской Федерации. Конституционно-правовой анализ (*Chašem*, Der Schutz der Menschenwürde in der Russischen Föderation. Eine verfassungsrechtliche Analyse), Moskau 2010, S. 24; а. А. Н. Бондарь, Статья 21 (*Bondar'*, Artikel 21), in: В. Зорькин, Комментарий к Конституции Российской Федерации (Zor'kin (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 2. Aufl., Moskau 2011, S. 211f; vgl. insgesamt *Oe. Baller*, Artikel 21, in: В. Wieser (Hrsg.), Handbuch der russischen Verfassung, erscheint demnächst.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 19.6.2004 г. N 54-ФЗ, СЗ РФ 2004 N 25, ст. 7366 „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“ (Föderales Gesetz vom 19.6.2004 Nr. 54-FZ, SZ RF 2004 Nr. 25, Pos. 7366 „Über Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen, Aufzüge und Mahnwachen“ (VersG), i. d. g. F.).

<sup>11</sup> Решение от 18.5.2012 г. N 12-П, СЗ РФ 2012 N 22, ст. 2921 (Urteil vom 18.5.2012 Nr. 12-П, SZ RF 2012 Nr. 22, Pos. 2921); Постановление от 2.4.2009 г. N 484-О-П, ВКС 2009 N 6 (Beschluss vom 2.4.2009 Nr. 484-О-П, VKS 2009 Nr. 6); *М. Яковенко*, Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты, Автореферат диссертации (*Jakovenko*, Das Verfassungsrecht der Bürger der Russischen Föderation zur Durchführung von öffentlichen Maßnahmen, Selbstreferat), Moskau 2012; *Б. Эбзеев* (*Ėbzeev*), in: Л. Лазарев, Комментарий к Конституции Российской Федерации (Lazarev (Hrsg.) Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 3. Aufl., Moskau 2010, S. 240; uneindeutig *С. Казанцев/Е. Слепченкова* (*Kazancev/Slepčenkova*), in: Зорькин (Zor'kin), Fn. 9, S. 282; dezidiert dagegen *С. Авакьян*, Конституционное право России (*Avak'jan*, Verfassungsrecht Russlands), 4. Aufl., Moskau 2010, S. 730.

<sup>12</sup> *Казанцев/Слепченкова* (*Kazancev/Slepčenkova*), Fn. 11, S. 283; wohl auch Решение Конституционного Суда от 14.2.2013 г. N 4-П, СЗ РФ 2013 N 8, ст. 868 (Urteil VerfG vom 14.2.2013 Nr. 4-П, SZ RF 2013 Nr. 8, Pos. 868).

<sup>13</sup> VerfG a. a. O.; hierzu *O. Luchterhandt*, Das Normenkontroll-Urteil des Verfassungsgerichts Russlands zum Gesetz über die Verschärfung des Versammlungs- und Demonstrationsrechts vom 8. Juni 2012, DRJV-Mitteilungen 2013 Nr. 55, S. 12.

<sup>14</sup> Vgl. statt vieler *O. Luchterhandt*, Fortschreitende Aushöhlung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 31 der Verfassung Russlands, DRJV-Mitteilungen 2012 Nr. 4, S. 4; insgesamt vgl. *Y. Safoklov*, Das Pendel des russischen Versammlungsrechts: Zwischen Freiheit und Repression, OER 3|2012, S. 67; *Oe. Baller*, Artikel 31, in: В. Wieser, Fn. 9.

<sup>15</sup> Закон от 8.6.2012 г. N 65-ФЗ, СЗ РФ 2012 N 24, ст. 3082 (Gesetz vom 8.6.2012 Nr. 65-FZ, SZ RF 2012 Nr. 24, Pos. 3082).

der einfachgesetzlichen Definition, diesmal in Art. 5 Ziff. 10 Strafprozessgesetzbuch<sup>16</sup>, deutet aber zumindest grundrechtsfreundliche Erweiterungen auf gewerbliche Nutzungen an.<sup>17</sup>

Zum anderen steuern die kompetenzrechtlichen Vorschriften der Verfassung die Gesetzgebung und die Organisation von Polizei und Geheimdiensten.<sup>18</sup> Wenn man die Kompetenzordnung der russischen Verfassung betrachtet, so sind drei Strukturprinzipien prägend. Erstens kennt die Verfassungsordnung der Russischen Föderation, obwohl letztere formal bundesstaatlich organisiert ist, keine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Vielmehr stehen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Föderation (Art. 71 Verf. RF) sogenannten gemeinsamen Gesetzgebungszuständigkeiten von Föderation und Föderationssubjekten/Gliedstaaten (Art. 72 Verf. RF) gegenüber. Diese gemeinsame Zuständigkeit ist in der Verfassungspraxis eine Rahmzuständigkeit,<sup>19</sup> führt aber in der politischen Praxis zumindest im Sicherheitsbereich weitgehend zu einer Vollregelung auf zentraler Ebene.<sup>20</sup> Konkret ordnet Art. 71 lit. l) die Bereiche „Verteidigung“ und „Sicherheit“ der ausschließlichen Kompetenz der Föderation zu, wobei aus dem systematischen Zusammenhang vieles dafür spricht, dass es bei der Sicherheit hier um die äußere Sicherheit geht.<sup>21</sup> Eindeutiger auf das Thema bezogen ist Art. 72 lit. b) Verf. RF, wonach die Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit, der (Einhaltung der) Rechtsordnung und der öffentlichen Sicherheit zur gemeinsamen Zuständigkeit gehört.

Zweitens gibt es bei den kompetenzrechtlichen Verfassungsvorschriften keine klare Trennung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit; diese beiden Bereiche sind vielmehr in den Artikeln 71 und 72 Verf. RF bunt gemischt. Drittens sind die Vorschriften zur Verwaltung/Exekutive eindeutig unitarisch angelegt. Zuvörderst betrifft dies die Regelung in Art. 77 Abs. 2 Verf. RF, wonach in den Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit und der gemeinsamen Zuständigkeit die föderalen Behörden und die Behörden der Subjekte der Föderation ein einheitliches System der Exekutive bilden. Hinzu kommen die ebenfalls sehr zentralistisch angelegten Organzuständigkeiten. Der russische Präsident, der sich im Amtseid auch zum Schutz der nationalen Sicherheit verpflichtet (Art. 82 Abs. 1 Verf. RF), bildet und leitet gemäß Art. 83 lit. g) den Sicherheitsrat der Russischen Föderation (Sovet Bezopasnosti Rossijskoj Federacii). Die russische Regierung ergreift Maßnahmen der nationalen Sicherheit und zur Gewährleistung von Gesetzmäßigkeit sowie der Rechte und Freiheiten der Bürger, zum Schutz des Eigentums und der öffentlichen Ordnung sowie zur Bekämpfung von Straftaten (Art. 114 Abs. 1 lit e) und f) Verf. RF). Ansätze von freiheitssichernden

<sup>16</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174-ФЗ, СЗ РФ 2001 N 52 (ч. 1), ст. 4921 (Strafprozessgesetzbuch der RF vom 18.12. 2001 Nr. 174-FZ, SZ RF 2001 Nr. 52 (Teil 1), Pos. 4921, StPGB, i. d. g. F).

<sup>17</sup> Постановление от 12.5.2005 г. N 166-О, БКС 2005 N 6 (Beschluss vom 12.5.2005 Nr. 166-О, VKS 2005 Nr. 6); insgesamt zum Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung vgl. *Oe. Baller*, Artikel 25, in: B. Wieser, Fn. 9.

<sup>18</sup> Vgl. insgesamt zu diesen Fragen, bezogen auf die Geheimdienste, *P. Spitzer*, Fn. 4, S. 229ff m. w. N.; *O. Luchterhandt*, Fn. 2, S. 255ff.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu auch Art. 76 Abs. 2 Verf. RG: Bei Gegenständen der gemeinsamen Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte werden föderale Gesetze und im Einklang mit ihnen stehende Gesetze und sonstige Rechtsnormen der Föderationssubjekte erlassen. Vgl. insgesamt zu Art. 72 Verf. RF *F. Uebe*, Das Profil Russlands als Bundesstaat nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, 2006, S. 61ff, mit vielen Nachweisen der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts.

<sup>20</sup> Siehe hier unten, unter III.-VI.

<sup>21</sup> A. A. wohl *Luchterhandt*, a. a. O.

Checks and Balances sind in den verfassungsrechtlichen Vorgaben kaum zu entdecken, und auch für die in Art. 132 Abs. 1 Verf. RF vorgesehene Schaffung von lokalen Ordnungsdiensten zum Schutz der öffentlichen Ordnung ist wenig Raum.

### III. Institutioneller Aufbau

Einen ersten Überblick über den Aufbau der Polizei- und Geheimdienstbehörden gibt der aktuelle Organisationserlass des russischen Präsidenten vom 21.5.2012 „Über die Struktur der föderalen Exekutivbehörden“.<sup>22</sup> Ukaze über die Zusammensetzung der Regierung und der obersten föderalen Behörden erlassen die unterschiedlichen Präsidenten seit vielen Jahren in ständiger Praxis, wenngleich diese Organisationskompetenz, zumindest soweit die Zusammensetzung der Regierung betroffen ist, nicht eindeutig aus der Verfassung hergeleitet werden kann.<sup>23</sup> Direkt dem Präsidenten unterstellt sind das Innenministerium (Ministerstvo vnutrennich del RF; MVD), das Ministerium für Zivilschutz und Katastrophenschutz sowie Ausnahmestände (Ministerstvo RF po delam graždanskoj oborony, črezvyščajnym situacijam i likvidacii posledstvij stichijnych bedstvij), der Auslandsgeheimdienst (Služba vnešnej razvedki RF) und der Föderale Sicherheitsdienst (Federal'naja služba bezopasnosti RF, FSB) sowie der Föderale Staatschutz (Federal'naja služba ochrany RF).

Ein weiterer Einstieg kann über die Struktur des Sicherheitsrates der RF erfolgen. Der Sicherheitsrat ist in Art. 13ff des Sicherheitsgesetzes (SicherhG)<sup>24</sup> vorgesehen und ist gem. Art. 13 Abs. 1 ein Beratungsorgan, das Entscheidungen des Präsidenten zur Sicherheits- und Militärpolitik vorbereitet. Obwohl der Präsident gem. Art. 83 lit. g) Verf. RF den Sicherheitsrat formiert und leitet, und auch der Gesetzeswortlaut darauf hindeutet, sind Zweifel angebracht, ob der Sicherheitsrat wirklich ein Verfassungsorgan ist.<sup>25</sup> Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind u. a. der Direktor des FSB, der Innenminister und der Verteidigungsminister, der Katastrophenschutzminister ist weiteres Mitglied.<sup>26</sup> Zentrale Aufgaben und Funktionen des Sicherheitsrates sind in Art. 14 SicherhG sowie in der Satzung über den Sicherheitsrat<sup>27</sup> geregelt.

Rückschlüsse auf die Struktur der Polizei- und Geheimdienstorgane ergeben sich auch aus den Regelungen über das Nationale Terrorabwehrkomitee (Nacional'nyj anti-

<sup>22</sup> Указ N 636 „О структуре федеральных органов исполнительной власти“, СЗ РФ 2012 N 22, ст. 2754 (Ukaz Nr. 636 „Über die Struktur der föderalen Exekutivorgane“, SZ RF 2012 Nr. 22, Pos. 2754, i. d. g. F.).

<sup>23</sup> Es fehlt an einer klaren Regierungsbildungskompetenz. Gem. Art. 83 lit. a) ernennt der Präsident den Vorsitzenden der Regierung. Dieser macht dem Präsidenten einen Vorschlag über die Struktur der föderalen Exekutive und über die Minister (Art. 112 Verf. RF). Hieraus könnte man schließen, dass ein organisatorisches Initiativrecht beim Regierungschef und nicht beim Präsidenten liegt.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 28.11.2010 г. N 390-ФЗ „О безопасности“, СЗ РФ 2011 N 1, ст. 2 (Föderales Gesetz vom 28.11.2010 Nr. 390-FZ „O bezopasnosti“ (SicherhG), SZ RF 2011 Nr. 1, Pos. 2, i. d. g. F.).

<sup>25</sup> So aber H. Бошамдžиева, О Совете безопасности Российской Федерации, Административное право и процесс (АПиП) (Boschamdžieva, Über den Sicherheitsrat der RF, Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess, АПиП) 12|2011, S. 12.

<sup>26</sup> Siehe Указ Президента от 25.3.2012 г. N 715 „Об утверждении состава Совета Безопасности РФ“, СЗ РФ 2012 г. N 22, ст. 2758 (Ukaz des Präsidenten vom 25.3.2012 Nr. 715 „Über die Bestätigung der Mitglieder des Sicherheitsrates der RF“, SZ RF 2012 Nr. 22, Pos. 2758, i. d. g. F.).

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 6.5.2011 N 590 „Вопросы Совета Безопасности РФ“, СЗ РФ 2011 N 19, ст. 2721 (Ukaz des Präsidenten der RF vom 6.5.2011 Nr. 590 „Fragen des Sicherheitsrates der RF“, SZ RF 2011 Nr. 19, Pos. 2721, i. d. g. F.).

terrorističeskij komitet). Dieses wurde auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 4 des Terrorbekämpfungsgesetzes<sup>28</sup> durch Ukaz des Präsidenten vom 15.2.2006<sup>29</sup> gebildet, um Anti-Terror-Operationen zu koordinieren und zu organisieren. Vorsitzender des Komitees ist der Direktor des FSB, Mitglieder sind u. a. der Innenminister, der Katastrophenschutzminister, der Verteidigungsminister, der Außenminister und der Justizminister.<sup>30</sup>

Die Polizei ist in Russland, auf der Grundlage des bundesstaatswidrigen Grundsatzes der einheitlichen Exekutive, im föderalen Innenministerium gebündelt. Gemäß Ziff. 14 der Satzung über das Innenministerium<sup>31</sup> besteht das einheitliche und zentralisierte Behördensystem des Ministeriums aus zwei Hauptbereichen: der Polizei und den Truppen des Inneren. Letztere sind voll militärisch organisiert und mit militärischen Waffen ausgerüstet; neben zivilem Personal sind den Truppen in der Hauptsache Wehrdienstleistende zugeordnet.<sup>32</sup> Von Einsatztaktik und Einsatzverhalten sowie von der Rekrutierung und Ausrüstung mit militärischen Waffen her stehen die berüchtigten Spezialeinsatzkräfte der russischen Polizei, OMON (*Ottrjad mobil'nyj osobogo naznačenija*), eher den Truppen des Innenministeriums nahe, was gerade beim Einsatz gegen Menschen, die ihre Grundrechte ausüben, sehr problematisch ist.<sup>33</sup> Insgesamt sind aktuell 1.106.172 Personen im Innenministerium und den beiden Gliederungen beschäftigt.<sup>34</sup>

Der Föderale Sicherheitsdienst FSB ist Rechtsnachfolger des KGB und wird direkt vom Präsidenten der RF geleitet. Als Inlandsgeheimdienst, technischer Geheimdienst, militärischer Geheimdienst, Grenzschutzbehörde sowie als Unternehmer, Verwaltungsbehörde und ermittelnde Polizeibehörde kann man dieses Gebilde nur als Hydra bezeichnen.<sup>35</sup> Daneben unterhält der FSB insbesondere für den Bereich der (sog.) Terrorismus-

<sup>28</sup> Федеральный закон от 6.3.2006 г. N 35-ФЗ „О противодействии терроризму“, СЗ РФ 2006 N 11, ст. 1146 (Föderales Gesetz vom 6.3.2006 Nr. 35-FZ „O protivodejstvii terrorizmu“ (Terrorbekämpfungsgesetz), SZ RF 2006 Nr. 11, Pos. 1146, i. d. g. F.).

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 15.2.2006 г. N 116 „О мерах по противодействию терроризму“ [вместе с Положением „О Национальном антитеррористическом комитете“], СЗ РФ 2006 N 8, ст. 897 (Ukaz des Präsidenten der RF vom 15.2.2006 Nr. 116 „Über Maßnahmen zur Terrorbekämpfung [zusammen mit der Satzung über das Nationale Terrorabwehrkomitee]), SZ RF 2006 Nr. 8, Pos. 897, i. d. g. F.).

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 2.9.2012 г. N 1258 „Об утверждении состава Национального антитеррористического комитета по должностям и внесении изменений в Указ Президента от 15 февраля 2006 г. N 116“, СЗ РФ 2012 N 37, ст. 4988 (Ukaz des Präsidenten der RF vom 2.9.2012 Nr. 1258 „Über die Bestätigung der Zusammensetzung des Nationalen Terrorabwehrkomitees nach Amtsstellung und über die Änderung des Ukaz des Präsidenten vom 15. Februar 2006 Nr. 116, SZ RF 2012 Nr. 37, Pos. 4988, i. d. g. F.).

<sup>31</sup> Положение о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденное Указом Президента от 1.3.2011 г. N 248, СЗ РФ 2011 N 10, ст. 1334 (bestätigt durch Ukaz des Präsidenten vom 1.3.2011 Nr. 248, SZ RF 2011 Nr. 10, Pos. 1334, i. d. g. F.).

<sup>32</sup> Vgl. Art. 14 bzw. Art. 26 des Föderalen Gesetzes vom 6.2.1997 Nr. 27-FZ/Федеральный закон от 6.2.1997 г. N 27-ФЗ „О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ“, СЗ РФ 1997 N 6, ст. 711 (Über die Innentruppen des Ministeriums des Inneren, SZ RF 1997 Nr. 6, Pos. 711, i. d. g. F.).

<sup>33</sup> Vgl. insgesamt <http://de.wikipedia.org/wiki/OMON>, 22.1.2014.

<sup>34</sup> Ziff. 2 des Ukaz des Präsidenten vom 12.4.2013 Nr. 352/Указ Президента от 12.4.2013 г. N 352 „О штатной численности органов прокуратуры РФ и органов внутренних дел РФ“, СЗ РФ 2013 N 16, ст. 1920 (Über den Personalbestand der Staatsanwaltschaft der RF und der Behörden des Innenministeriums der RF, SZ RF 2013 Nr. 16, Pos. 1920, i. d. g. F.); zur rechtlichen Stellung des Polizeibeamten vgl. С. Булавин/В. Черников, Правовой статус сотрудника полиции (*Bulavin/Černikov*, Der rechtliche Status der Polizeibeamten), АПИП (АРiP) 9|2011, S. 2.

<sup>35</sup> Vgl. die Vorschriften von Gesetz und Satzung über den FSB: Föderales Gesetz vom 3.4.1995 Nr. 40-FZ/Федеральный закон от 3.4.1995 г. N 40-ФЗ „О Федеральной службе безопасности“, СЗ РФ 1995 N 15, ст. 1269 (Über der Föderalen Sicherheitsdienst, FSBG), SZ RF 1995 Nr. 15 Pos. 1269, i. d. g. F., insb. Art. 1 Abs. 2, Abs. 2, Art. 9-14; Ukaz des Präsidenten der RF vom 11.8.2003 Nr. 960/Указ Президента РФ от 11.8.2003 г. N 960 „Вопросы Федеральной службы безопасности

bekämpfung Spezialkräfte als militärische Einheiten, aktuell vor allem die Spezialeinheit ALFA sowie Restbestände der Spezialeinheit Vypmel<sup>36</sup>.

Die Funktion eines Auslandsgeheimdienstes nimmt der Dienst für Außenaufklärung (Sluzba vnešnej razvedki) wahr. Gemäß Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes über den Dienst<sup>37</sup> ist dieser teils organisatorisch selbstständig, teils in andere Behörden der Exekutive integriert. Eine zivil-militärische föderale Behörde ist der Föderale Staatsschutz (Federal'naja sluzba ochrany, FSO), der u. a. für den Personen- und den Objektschutz im staatlichen Bereich zuständig ist;<sup>38</sup> weiter gibt es als föderale Behörde das sog. Ermittlungskomitee (Sledstvennyj komitet), das landesweit für bestimmte strafrechtliche Ermittlungen, unter Einschluss von Ermittlungen, die der Kriegsgerichtsbarkeit unterliegen, zuständig ist.<sup>39</sup>

#### IV. Terrorismus, Extremismus, Sicherheit und Schutz: Begriffe à la Russe

Die zuweilen „modische“<sup>40</sup> akademische Diskussion kreist in Russland um die Begriffe „Terrorismus“, „Terroranschlag“ und „Extremismus“ sowie um deren Bekämpfung,<sup>41</sup> die eine zentrale Aufgabe nicht nur der Geheimdienste, sondern auch der Polizei ist. Die

---

Rоссийской Федерации“, СЗ РФ 2003 N 33, ст. 3254 (Fragen des Föderalen Sicherheitsdienstes, FSB-Satzung), mit Satzung und Struktur des FSB, SZ RF 2003 Nr. 33, Pos. 3254, i. d. g. F.); unkritisch *M. Петров*, Комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 1995 года N 40-ФЗ „О Федеральной службе безопасности“ (*Petrov*, Kommentar zum Föderalen Gesetz vom 3. April 1995 Nr. 40-FZ „Über den Föderalen Sicherheitsdienst“), o. O. 2011; zitiert nach der Online-Version o. S., zu Art. 8.

<sup>36</sup> Vgl. für Alfa: <http://de.wikipedia.org/wiki/ALFA>; für Vypmel: <http://en.wikipedia.org/wiki/Vypmel>; Stand jeweils 22.1.2014.

<sup>37</sup> Föderales Gesetz vom 10.1.1996 Nr. 5-FZ/Федеральный закон от 10.1.1996 г. N 5-ФЗ „О внешней разведке“, СЗ РФ 1996 N 3, ст. 143 (Über die Auslandsaufklärung, SZ RF 1996 Nr. 3, Pos. 143, i. d. g. F.); eine Satzung über den Dienst (vom 19.07.2004 Nr. 945) ist vorhanden, aber offensichtlich nicht veröffentlicht.

<sup>38</sup> Vgl. das Föderale Gesetz vom 27.5.1996 Nr. 57-FZ/Федеральный закон от 27.5.1996 N 57-ФЗ „О государственной охране“, СЗ РФ 1996 N 22, ст. 2594 (Über den Staatsschutz), SZ RF 1996 Nr. 22, Pos. 2594, i. d. g. F.); sowie den Ukaz des Präsidenten der RF vom 7.8.2004 Nr. 1013/Указ Президента РФ от 7.8.2004 г. N 1013 „Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации“, СЗ РФ 2004 N 32, ст. 3314 (Fragen des Föderalen Schutzdienstes der RF, SZ RF 2004 Nr. 32, Pos. 3314, mit Satzung, i. d. g. F.).

<sup>39</sup> Vgl. das Föderale Gesetz vom 28.12.2010 Nr. 403-FZ/Федеральный закон от 28.12.2010 г. N 403-ФЗ „О Следственном комитете Российской Федерации“, СЗ РФ 2011 N 1, ст. 15 (Über das Ermittlungskomitee der RF), SZ RF 2011 Nr. 1, Pos. 15); sowie den Ukaz des Präsidenten der RF vom 14.1.2011 Nr. 38/Указ Президента РФ от 14.1.2011 г. N 38 „Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации [вместе с Положением о Следственном комитете Российской Федерации]“, СЗ РФ 2011 N 4, ст. 572 (Über das Ermittlungskomitee der RF [mit Satzung über das Ermittlungskomitee der RF], SZ RF 2011 Nr. 4, Pos. 572, i. d. g. F.).

<sup>40</sup> *Ю. Горбунов*, Об определении понятий „террор“ и „терроризм“ (*Gorbunov*, Über die Bestimmung der Begriffe „Terror“ und „Terrorismus“), Журнал российского права (ЖРП) (Journal des russischen Rechts, ŽRP) 2|2010, S. 31.

<sup>41</sup> Vgl. z. B. *М. Мусаелин*, Понятие „терроризм“ и его соотношение с понятиями „террор“ и „террористический акт“ (*Musaelijan*, Der Begriff „Terrorismus“ und seine Beziehung zu den Begriffen „Terror“ und „Terroranschlag“), ЖРП (ŽRP) 1|2009, S. 56; *ders.*, Экстремизм как угроза национальной безопасности Российской Федерации (Extremismus als Bedrohung der nationalen Sicherheit der RF), ЖРП (ŽRP) 3|2009, S. 18; *В. Лунеев*, Проблемы криминализации и противодействия экстремизму (*Luneev*, Probleme der Kriminalisierung und Bekämpfung des Extremismus), Государство и право (ГП/GiP) 9|2009, S. 44.

gesetzliche Definition von Extremismus oder extremistischer Tätigkeit<sup>42</sup> ist in Russland nicht nur langatmig, so dass sie hier nicht vollständig widergegeben werden kann, sondern auch völlig unbestimmt und mehrdeutig.<sup>43</sup> Die erste Aussage, dass Extremismus eine gewaltsame Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und der Einheit der Föderation ist, entspricht weitgehend anerkannten Standards. Mit der Formulierung, dass gewaltsamer Widerstand gegen rechtmäßige Amtshandlungen Extremismus ist, wird einfacher Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, der durchaus auch Notwehr sein kann, mit Extremismus gleichgesetzt. Und eine Einladung zur staatlichen Willkür ist es, wenn die öffentliche unrichtige Beschuldigung von Amtsträgern als Extremismus gilt.<sup>44</sup>

Terrorismus wird in Art. 3 Abs. 1 des Terrorbekämpfungsgesetzes<sup>45</sup> legal definiert als

Ideologie der Gewalt und Praxis der Einwirkung auf die Entscheidung von Staatsorganen, Organen der lokalen Selbstverwaltung und internationalen Organisationen, soweit dies mit einer Verängstigung der Bevölkerung und/oder mit anderen Formen rechtswidriger Gewalthandlungen verbunden ist.<sup>46</sup>

In Informationsmaterialien des Nationalen Terrorabwehrkomitees wird diese Definition lediglich wiederholt.<sup>47</sup> Ebenso wenig wie in letzteren finden sich auch im Ukaz des russischen Präsidenten zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>48</sup> keinerlei Bezüge zu modernen Diskussionsansätzen, wie z. B. der Ansatz, Terrorismus als Kommunikationsstrategie zu definieren;<sup>49</sup> auch ist es eine Verengung, den Terrorismus ausschließlich aus der staatlichen Perspektive zu betrachten. Aber immerhin leitet dieser Präsidialukaz mit der schlichten Feststellung, dass Terrorismus die nationale Sicherheit bedroht, zur nachfolgenden Diskussion des und der Sicherheitsbegriffe(s) über.

Art. 1 SicherhG fasst unter dem Oberbegriff Sicherheit = Nationale Sicherheit (nacional'naja bezopasnost') deren einzelne Aspekte als Staatssicherheit (bezopasnost' gosudarstva), öffentliche Sicherheit (obščestvennaja bezopasnost'), ökologische Sicherheit (ekologičeskaja bezopasnost')<sup>50</sup>, persönliche Sicherheit (bezopasnost' ličnosti) sowie andere gesetzlich vorgesehene Sicherheiten zusammen.<sup>51</sup> In der politischen „Strategie

<sup>42</sup> Art. 1 Abs. 1 des Föderalen Gesetzes vom 25.6.2002 Nr. 114-FZ/ст. 1 ч. 1 Федерального закона от 25.6.2002 г. N 114-ФЗ „О противодействии экстремистской деятельности“, СЗ РФ 2002 N 30, ст. 3031 (Über die Bekämpfung extremistischer Tätigkeit, SZ RF 2002 Nr. 30, Pos. 3031, i. d. g. F.).

<sup>43</sup> So sehr deutlich *Лунев (Lunev)*, Fn. 41, S. 45.

<sup>44</sup> Kritisch auch *Safoklov*, Fn. 6, S. 245ff.

<sup>45</sup> Vgl. Fn. 28.

<sup>46</sup> Zu den Begriffsproblemen vgl. auch *Safoklov*, Fn. 6, S. 245ff.

<sup>47</sup> Концепция противодействия терроризму, gebilligt auf der 12. Sitzung des NAK am 12.2.2008, <http://www.pandia.ru/text/78/206/92224.php>, 22.1.2014.

<sup>48</sup> Ukaz des Präsidenten vom 05.10.2009/Ukaz Президента от 5.10.2009 „Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации“, Российская Газета/ПГ (Rossijskaja Gazeta/RG) vom 20.10.2009, i. d. g. F.

<sup>49</sup> Vgl. *P. Waldmann*, Das terroristische Kalkül und seine Erfolgsaussichten, Velbrück Online Magazin, 2002, <http://www.velbrueck-wissenschaft.de/pdfs/32.pdf>, 22.1.2014, mit vielen Nachweisen.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu *M. Бринчук*, Обеспечение экологической безопасности как правовая категория (*Brinčuk*, Die Gewährleistung von ökologischer Sicherheit als rechtliche Kategorie), ГиП (GiP) 9|2008, S. 30.

<sup>51</sup> Dieser Systematik folgt *B. Кауенов*, О противодействии уголовно-правовыми средствами вызовам и угрозам преступных посягательств на внутреннюю безопасность (*Kašepov*, Über die Bekämpfung von Herausforderungen und Bedrohungen von Angriffen auf die innere Sicherheit durch strafrechtliche Mittel), ЖПИ (ŽRP) 3|2010, S. 5 (S. 6); zu einer Gleichsetzung von nationaler und öffentlicher Sicherheit und einer Angleichung an die öffentliche Ordnung tendiert *B. Кокин*,

der Nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis zum Jahre 2020“<sup>52</sup> wird diese wie folgt definiert:

Zustand des Geschütztheits der Person sowie der Gesellschaft und des Staates vor inneren und äußeren Bedrohungen, welcher verfassungsmäßige Rechte und Freiheiten, einen qualitativen Lebensstandard und würdige Lebensbedingungen, die territoriale Integrität und die nachhaltige Entwicklung der Russischen Föderation sowie die Verteidigung und die Sicherheit des Staates garantiert.

Bedrohungen der nationalen Sicherheit liegen vor, wenn Schäden an den genannten Rechtsgütern direkt oder indirekt möglich sind. Als zentrale Bedrohungen der nationalen Sicherheit werden geheimdienstliche Aktivitäten gegen Russland sowie terroristische und extremistische Bestrebungen in Russland gesehen, die den inneren Frieden und die territoriale Integrität Russlands bedrohen.<sup>53</sup>

Obwohl es sich aus obiger Systematik eigentlich verbietet, wird häufig der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ mit dem Begriff der „nationalen Sicherheit“ gleichgesetzt.<sup>54</sup> *Kašepov* definiert öffentliche Sicherheit als einen Zustand, in dem die Faktoren fehlen, die die Interessen der Person, der Gesellschaft und des Staates gefährden und in dem die durch die Verfassung verbürgte Rechtsordnung nicht bedroht ist.<sup>55</sup> Ersetzt man die „Interessen der Person“ durch „subjektive Rechte der Person“, die „Interessen“ der Gesellschaft“ durch „kollektive Rechtsgüter“ und konkretisiert die Interessen des Staates, dann zeigt sich eine vorsichtige Annäherung an den Begriff der öffentlichen Sicherheit im deutschen Recht.

Sicherheit muss gewährleistet werden, Schutzgüter der jeweiligen Sicherheit müssen geschützt werden. Die russische (Rechts-)Sprache verwendet für den Begriff „Schutz“ zwei unterschiedliche Begriffe, nämlich „ochrana“ und „zaščita“. Eine eindeutige systematische Unterscheidung der Begriffe lässt sich den Sicherheitsgesetzen und Organbezeichnungen kaum entnehmen. Sinnvoll ist der Vorschlag von *A. Nikitin*, der wie folgt unterscheidet: *Zaščita* ist der Schutz allgemein, also der Begriff, der in politischen Programmen oder abstrakten Aufgaben zu verwenden ist; *Ochрана* ist der hoheitliche Schutz, der von den dazu gesetzlich bevollmächtigen Behörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse gewährt wird.<sup>56</sup> Eine lohnende Aufgabe wäre es, die Gesetze auf Einhaltung dieser begrifflichen Differenzierung hin „abzuklopfen“.

---

Общественная безопасность как социально-правовое явление (*Konin*, Öffentliche Sicherheit als soziale und rechtliche Erscheinungsform), АПиП (APiP) 4|2012, S. 42.

<sup>52</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утверждена Указом Президента от 12.5.2009 г. N 537, СЗ РФ 2009 N 20, ст. 2444 (bestätigt durch Ukaz des Präsidenten vom 12.5.2009 Nr. 537, SZ RF 2009 Nr. 20, Pos. 2444, i. d. g. F.).

<sup>53</sup> Vgl. allgemein zu dem/den Sicherheitsbegriff(en) auch *Spitzer*, Fn. 4, S. 219ff.

<sup>54</sup> Vgl. *Konin* (*Konin*), Fn. 51; *C. Гирько*, Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы (*Gir'ko*, Sicherung der öffentlichen Sicherheit im System des Schutzes von Person, Gesellschaft und Staat: Zustand, Probleme und Perspektiven), АПиП (APiP) 5|2009, S. 16.

<sup>55</sup> Vgl. *Kašepov* (*Kašepov*), Fn. 51, S. 7.

<sup>56</sup> *A. Nikitin*, К вопросу о понятиях „охрана“ и „защита“ в российском праве (*Nikitin*, Zur Frage der Begriffe „ochrana“ und „zaščita“ im russischen Recht), ГиП (GiP) 4|2008, S. 21.

## V. Aufgaben von Polizei und Geheimdiensten

Verschiedene Besonderheiten der Gesetzgebungskultur in der Russischen Föderation erschweren eine eindeutige Bestimmung der Aufgaben von Polizei und Geheimdiensten. Die Praxis der wiederholenden Gesetzgebung führt zu – mindestens – einer Doppelregelung, weil einschlägige Aussagen sowohl in den Basisgesetzen als auch in den Satzungen über die Polizei- und Geheimdienstbehörden stehen. Zum anderen fehlt es teilweise an klaren Regelungen über die Aufgaben; vielmehr können diese nur aus den Vorschriften über Tätigkeitsfelder (*Osnovnye napravlenija dejatel'nosti*) sowie über die Pflichten und Rechte bzw. Befugnisse (*Objazannosti i prava*) erschlossen werden.<sup>57</sup>

Nach Art. 2 des Gesetzes über die Polizei (*PolG*)<sup>58</sup> gehören zu den Tätigkeitsfeldern der Polizei der Schutz der Person, der Gesellschaft und des Staates vor rechtswidrigen Angriffen, die Verhinderung, Verfolgung sowie Aufklärung und Aufdeckung von Verbrechen und Verwaltungsrechtsverstößen – im deutschen Verständnis Ordnungswidrigkeiten – einschließlich der Durchführung entsprechender Verfahren sowie der Einziehung von Verwaltungsstrafen, die Sicherung der Rechtsordnung auf öffentlichen Plätzen, die Verkehrssicherheit,<sup>59</sup> die Kontrolle des Umgangs mit Waffen, die Aufsicht über Detekteien, der Vermögens- und Objektschutz (auch auf vertraglicher Basis) und schließlich auch noch der Schutz aller am Strafprozess Beteiligten sowie kriminalistische Expertentätigkeit. Die Aufzählung allein lässt schon den Willen zur systematisierenden Zusammenfassung von Aufgaben sowie zu Generalklauseln vermissen.<sup>60</sup> Im Kapitel über Pflichten und Rechte kommen dann allerdings noch die Versammlungsaufsicht (Art. 12 Abs. 6), die operative Ermittlungstätigkeit (Abs. 10), der U-Haft- und Strafvollzug (Abs. 14), die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs (Abs. 32), das Einwohner- und Meldewesen (Abs. 33), die Beteiligung an der Steueraufsicht (Abs. 34) sowie vor allem die Bekämpfung des Extremismus (Abs. 16) und die Beteiligung an der Verhinderung von Terrorismus und am Ausnahmeregime von Anti-Terror-Operationen (Abs. 17) dazu.<sup>61</sup>

Etwas klarer sind im Ansatz die Regelungen über die Truppen des Innenministeriums in dem entsprechenden Gesetz.<sup>62</sup> Diese haben nach Art. 2 *InnTruppenG* die Aufgaben, mit anderen Polizeieinheiten für die Einhaltung der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit sowie das Regime von Ausnahmezuständen zu sorgen, sich an der Bekämpfung des Terrorismus sowie am Regime von Anti-Terror-Operationen zu beteiligen, wichtige staatliche Objekte und Spezialtransporte zu schützen sowie sich an der Territorialverteidigung zu beteiligen und die Grenztruppen des Inlandgeheimdienstes beim Schutz der Staatsgrenze zu unterstützen. Die Spannweite vom Schutz der öffentlichen Ordnung bis zur Beteiligung an Anti-Terror-Operationen spricht für sich. Die Satzung über das Innenministerium<sup>63</sup> nennt unter Ziff. 3.3. auch den Schutz der öffentlichen

<sup>57</sup> Deutliche Kritik auch bei *Luchterhandt*, Fn. 2, S. 247.

<sup>58</sup> Föderales Gesetz vom 7.2.2011 Nr. 3-FZ/Федеральный закон от 7.2.2011 г. N 3-ФЗ „О полиции“, СЗ РФ 2011 N 7, ст. 900 (Über die Polizei, *PolG*, SZ RF 2011 Nr. 7, Pos. 900, i. d. g. F.).

<sup>59</sup> Vgl. hierzu *И. Корякин*, Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (*Korjakin*, Die Gesetzgebung der RF im Bereich der Gewährleistung der Verkehrssicherheit), АПИП (АРiP) 6|2009, S. 21.

<sup>60</sup> Dies kritisiert auch *Luchterhandt*, Fn. 2, S. 246ff.

<sup>61</sup> *С. Чанчиков*, Комментарий к Федеральному закону „О полиции“ (*Čapčikov*, Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die Polizei“), Moskau 2012, S. 7 meint, die Aufzählung würde der Praxis in den meisten Ländern entsprechen.

<sup>62</sup> Vgl. Fn. 32.

<sup>63</sup> Vgl. Fn. 31.

Ordnung als Aufgabe sowie im mehr als 70 Positionen umfassenden Katalog der Pflichten unter Ziff. 12.37 eine verstärkte Mitwirkung an der militärischen Landesverteidigung.

Zu den Tätigkeitsfeldern des Inlandsgeheimdienstes FSB gehören gemäß Art. 8 FSBG unter anderem die Gegenaufklärung, die Bekämpfung des Terrorismus und von Straftaten, die Aufklärung, die Informationssicherheit und der Grenzschutz; zusätzlich lassen sich aus dem Kapitel über Pflichten und Befugnisse die Aufgaben der Aufklärung und Ahndung bestimmter Verwaltungsrechtsverstöße (Art. 12 lit e) FSBG)<sup>64</sup> erschließen sowie gemäß Art. 13 FSBG vielfältige Aufgaben der Strafverfolgung, der Bekämpfung von Extremismus, Korruption, Schmuggel und die sog. operative Kampftätigkeit (operativno-boevaja dejatel'nost'). Gemäß Ziff. 8.6. FSB-Satzung kommen u. a. die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Geldwäsche, der illegalen Migration sowie die Kontrolle des Umgangs mit Drogen, Waffen, Sprengstoffen etc. dazu.<sup>65</sup>

Im Hinblick auf die Aufgaben des Auslandsgeheimdienstes finden sich im Gesetz über die Auslandsaufklärung<sup>66</sup> keine den dargestellten Gesetzen entsprechenden Aussagen. Art. 2 Abs. 1 definiert lediglich die Auslandsaufklärung als solches als „Beschaffung und Bearbeitung von Informationen über reale oder mögliche Handlungen, Pläne und Ausrichtungen ausländischer Staaten und Organisationen, die lebenswichtige Interessen der Russischen Föderation betreffen“. Der Föderale Staatsschutz FSO hat gemäß Art. 13 des Staatsschutzgesetzes<sup>67</sup> vor allem folgende Aufgaben: Prognose und Verhinderung von Bedrohungen für Objekte, die dem Staatsschutz unterfallen, sowie Schutz dieser Objekte; Beteiligung an der Bekämpfung des Terrorismus und an der Informationssicherheit; Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten und anderen Rechtsverstößen bei Schutzobjekten und Reiserouten, die dem Schutz unterfallen.

## VI. Wesentliche Befugnisse und rechtliche Bindungen von Polizei und Geheimdienst

Will man die Befugnisse von Polizei und Geheimdiensten erschließen, hier fokussiert auf die Polizei und den Inlandsgeheimdienst FSB, so müssen auch hier Besonderheiten der russischen Rechtsordnung berücksichtigt werden. Zum einen finden sich Regelungen über Befugnisse und Rechte (prava) in den Einzelgesetzen und Satzungen zu den einzelnen Behörden. Zum anderen gibt es Querschnittsgesetze, die für viele Sicherheitsbehörden gelten, worauf schon die weiten Aufgabenbereiche hindeuten. Diese Querschnittsgesetze regeln nicht nur andere Befugnisse als die Spezialgesetze, sondern modifizieren teilweise auch allgemeine Befugnisse. Einschlägige Querschnittsgesetze sind das Strafprozessgesetzbuch,<sup>68</sup> das Gesetz über die operative Ermittlungstätigkeit (OpErmG)<sup>69</sup>

<sup>64</sup> I. V. m. Art. 23.10 Abs. 1 des „Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях“ от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ, СЗ РФ 2002 N 1 (ч. 1), ст. 1 (Kodex über Verwaltungsrechtsverletzungen vom 30.12.2001 Nr. 195-FZ, SZ RF 2002 Nr. 1 (Teil 1), Pos. 1, i. d. g. F.).

<sup>65</sup> Vgl. zu den Aufgaben im Detail *Spitzer*, Fn. 4, S. 273ff.; *Safoklov*, Fn. 6, S. 243ff.

<sup>66</sup> Vgl. Fn. 37.

<sup>67</sup> Vgl. Fn. 38.

<sup>68</sup> Vgl. Fn. 16; strafprozessuale Befugnisse werden im Weiteren nicht behandelt.

<sup>69</sup> Föderales Gesetz vom 12.8.1995 Nr. 144-FZ/Федеральный закон от 12.8.1995 г. N 144-ФЗ „Об оперативно-розыскной деятельности“ (СЗ РФ 1995 N 33, ст. 3349/SZ RF 1995 Nr. 33, Pos. 3349, i. d. g. F.).

sowie die Gesetze über den Ausnahmezustand<sup>70</sup> und über die Bekämpfung extremistischer Tätigkeit<sup>71</sup> und das Terrorbekämpfungsgesetz. Und schließlich führt der Verzicht auf Generalklauseln bei den Aufgaben zu einer schwer überschaubaren Anzahl von Einzelregelungen, die zudem häufig umständlich bis unbestimmt formuliert sind.<sup>72</sup>

Das Polizeigesetz liefert dafür sehr deutliche Belege, wenn wir zunächst – nach deutschem Verständnis – die Standardbefugnisse betrachten. Art. 13 PolG, der die Rechte der Polizei im Stil eines Gemischtwarenladens regelt, enthält eine Aufzählung von 37 Punkten. Darunter finden sich, in der Reihenfolge des Gesetzestextes, bekannte polizeiliche Einzelmaßnahmen, wie ein generalklauselartig gefasstes Recht, Unterlassungsverfügungen zu erlassen, Identitätsfeststellung, Vorladung, Befragung/Vernehmung, Betretungsrechte bei öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen mit Datenerhebung, Streife gehen, Platzverweisung, Durchführung von operativen Ermittlungsmaßnahmen, nochmals Recht zu polizeilichen Verfügungen, Vorführung, Zuführung, zwangsweise Untersuchung einschließlich Durchführung einer Blutprobe, Personen- und Sachdurchsuchung, Beschlagnahme, Durchsuchung und Platzverweise anlässlich von Versammlungen, strafprozessuale erkennungsdienstliche Behandlung zur Identitätsfeststellung, Verkehrskontrollen, Verkehrslenkung und Fahrverbote, nochmals Recht zu polizeilichen Verfügungen, Prüfung von Berechtigungsscheinen, waffenrechtliche Kontrollen und Weisungen sowie Betretungsrecht und Recht zu Datenabfragen und Datenerhebung, Kontrolle von Detekteien und Ausbildungsstätten für private Sicherheit, einschließlich Weisungs- und Betretungsrechten, Augenscheinnahme, Visitationen von Personen und Sachen im Zusammenhang mit der Überprüfung des Zugangsrechts zu geschützten Objekten, Kontrollen, Visitationen und Weisungsrecht im Bereich ziviler Luftsicherheit, Amts- und Vollzugshilfe für Steuerbehörden, Maßnahmen und Einschränkungen im Ausnahmefall, Kriegsfall und bei Anti-Terror-Operationen, Umgangsrecht mit daktyloskopischen und molekulargenetischen Materialien, Einbeziehung von V(ertrauens)-Personen,

Die Unordnung der zentralen Befugnisvorschrift liegt auf der Hand.<sup>73</sup> In systematisch angelegten Gesetzen wird einzelnen Maßnahmen auch ein eigener Artikel zugewiesen, um Details und Tatbestandsalternativen einer begrifflich definieren Eingriffsmaßnahme geordnet darzustellen. Da zudem die Maßnahmen als „Rechte“ benannt sind, regeln sie im Wesentlichen Rechtsfolgen und nicht tatbestandliche Voraussetzungen der einzelnen polizeilichen Maßnahmen. Insgesamt 27 Mal verweist der Katalog auf andere Gesetze, auf in anderen Gesetzen oder untergesetzlichen Rechtsnormen beschriebene Verfahren (*porjadok*) oder teilweise auch auf sich selbst. Die Gesetze sind nicht konkret benannt, sondern müssen aus dem Sachzusammenhang und vorhandenem Vorwissen erschlossen werden bzw. in verlinkten Gesetzesdatenbanken abgerufen werden. Hier fehlt es offensichtlich nicht nur an der erforderlichen Bestimmtheit<sup>74</sup> aus der Sicht des von polizeilichen Maßnahmen betroffenen Bürgers, sondern der einzelne Polizeibeamte, der nach Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 PolG die Verfassung sowie die Gesetze und sonstigen Rechtsnormen kennen muss, dürfte auch deutlich überfordert sein. Viele Einzelmaßnahmen beziehen sich auf strafprozessuale Maßnahmen, operative Ermittlungsmaßnahmen und Maß-

<sup>70</sup> Föderales Verfassungsgesetz vom 30.5.2001 Nr. 3-FKZ/Федеральный конституционный закон от 30.5.2001 г. N 3-ФКЗ „О чрезвычайном положении“, СЗ РФ 2001 N 23, ст. 2277 (SZ RF 2001 Nr. 23, Pos. 2277, i. d. g. F.).

<sup>71</sup> Vgl. Fn. 22.

<sup>72</sup> Das kritisiert für das Polizeirecht auch v. Gall, Fn. 6, S. 3.

<sup>73</sup> Vgl. zur Kritik an diesem Katalog auch Luchterhandt, Fn. 2, S. 249.

<sup>74</sup> Zur Diskussion um die auch aus verfassungsrechtlicher Sicht notwendige Bestimmtheit von Rechtsnormen vgl. M. Пресняков, Правовая определённость как системное качество российского законодательства (*Presnjakov*, Rechtliche Bestimmtheit als systemische Qualität der russischen Gesetzgebung), ЖПИ (ŽRP) 5|2009, S. 33.

nahmen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, auf das Verkehrsrecht, Waffenrecht, Versammlungsrecht, Datenschutzrecht und private Sicherheitsgewerberecht sowie auf die Gesetze über Sonderregime, sodass sich eine systematische und nicht wiederholende Gesetzgebung mit der Regelung in den Fachgesetzen<sup>75</sup> begnügt hätte.

Im folgenden Kapitel, das fälschlicherweise mit „Einzeln staatliche Zwangsmaßnahmen“<sup>76</sup> der Polizei“ überschrieben ist, werden Festnahme (Art. 14), Eindringen in Wohnungen (Art. 15), Absperrungen (Art. 16) und Errichtung und Nutzung von Datenbanken (Art. 17) geregelt. Insgesamt ist bei diesen Vorschriften ein deutlicher Versuch zu sehen, Tatbestände klarer zu fassen und auch verfahrensrechtliche Sicherungen<sup>77</sup> einzubauen. Dennoch finden sich auch hier viele systematische Irrwege. Schon der Begriff der Festnahme (*zaderžanie*) deutet auf eine strafprozessuale und nicht auf eine polizeirechtliche Prägung hin. Von den 12 alternativen Tatbeständen sind 9 repressiv oder sichern Maßnahmen des Straf- und Maßregelvollzug, eine Alternative gehört zum Regime des Ausnahmezustands und nur zwei Alternativen (zur Verhinderung einer Selbsttötung oder zur Verhinderung des Eindringens in geschützte Objekte) sind originär präventiv angelegt. Es fehlt z. B. eine Variante, um präventiv eine bevorstehende Straftat

<sup>75</sup> Zu den repressiven Gesetzen vgl. das Strafprozessgesetzbuch (Fn. 16), den Kodex über Verwaltungsrechtsverletzungen, Fn. 64, das Gesetz über operative Ermittlungsmaßnahmen (Fn. 69) und das Föderale Gesetz vom 25.7.1998 Nr. 128-FZ/Федеральный закон от 25.7.1998 г. N 128-ФЗ „О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации“, СЗ РФ 1998 N 31, ст. 3806 (Über die staatliche daktyloskopische Registrierung, SZ RF 1998 Nr. 31, Pos. 3806, i. d. g. F.); zu den Verwaltungsgesetzen vgl. das Föderale Gesetz vom 10.12.1995 Nr. 196-FZ/Федеральный закон от 10.12.1995 г. N 196-ФЗ „О безопасности дорожного движения“, СЗ РФ 1995 N 50, ст. 4873 (Über die Sicherheit des Straßenverkehrs, SZ RF 1995 Nr. 50, Pos. 4873, i. d. g. F.), das Föderale Gesetz vom 13.12.1996 Nr. 150-FZ/Федеральный закон от 13.12.1996 г. N 150-ФЗ „Об оружии“, СЗ РФ 1996 N 51, ст. 5681 (Waffengesetz, SZ RF 1996 Nr. 51, Pos. 5681, i. d. g. F.), das Versammlungsgesetz (vgl. Fn. 10), das Föderale Gesetz vom 27.7.2006 Nr. 152-FZ/Федеральный закон от 27.7.2006 г. N 152-ФЗ „О персональных данных“, СЗ РФ 2006 N 31 (ч. 1), ст. 3451 (Über personenbezogene Daten, SZ RF 2006 Nr. 31 (Teil 1), Pos. 3451, i. d. g. F.), das Gesetz der RF vom 11.3.1992 Nr. 2487-1/Закон РФ от 11.3.1992 г. N 2487-1 „О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации“, ВСНДРФивСРФ 1992 N 17, ст. 888 (Über das private Detektiewesen und Sicherheitsgewerbe in der RF, VSNDRFiVSRF 1992 Nr. 17, Pos. 888, i. d. g. F.), den 1. Teil des Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) от 31.7.1998 г. N 146-ФЗ, СЗ РФ 1998 N 31, ст. 3824 (Steuerkodex der RF (Teil 1) vom 31.7.1998 Nr. 146-FZ, SZ RF 1998 Nr. 31, Pos. 3824., i. d. g. F.); zu den Gesetzen über Ausnahmezustand vgl. die Gesetze „Über den Ausnahmezustand (Fn. 70), Föderales Verfassungsgesetz vom 30.1.2002 Nr. 1-FKZ/Федеральный конституционный закон от 30.1.2002 г. N 1-ФКЗ „О военном положении“, СЗ РФ 2002 N 5, ст. 375 (Über den Kriegsfall, SZ RF 2002 Nr. 5, Pos. 375, i. d. g. F.), „Über die Bekämpfung extremistischer Tätigkeit“ (Fn. 42) und das Terrorbekämpfungsgesetz (Fn. 28).

<sup>76</sup> Nach polizeirechtlicher Systematik sind Zwangsmaßnahmen solche, bei denen polizeilicher Zwang angewendet wird. Dieser wird erst im nachfolgenden Kapitel des Gesetzes behandelt; dies übersehen *Ю. Соловей*, Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилье и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом „О полиции“ (*Solovej*, Betreten von [Eindringen in] Wohnungen und anderen Gebäuden, von Grundstücken und Territorien durch Polizeibeamte als Maßnahme des staatlichen Zwanges, vorgesehen durch das föderale Gesetz „Über die Polizei“), АПиП (APiP) 3|2012; S. 17; *Д. Газизов*, Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств (*Gazizov*, Visitationen als Form des Verwaltungszwanges zur Verhinderung von Rechtsverletzungen im Bereich des Umgangs mit Betäubungsmitteln), АПиП (APiP) 2|2012, S. 50; *П. Бекетов/И. Резина*, О соотношении общего административного и полицейского надзора (*Beketov/Rezina*, Zum Verhältnis der allgemeinen verwaltungsmäßigen und polizeilichen Aufsicht), Полицейское право/ППр (Polizeirecht) 4|2006, S. 48; möglicherweise auch *Luchterhandt*, Fn. 2, S. 250; differenzierend wie hier auch *v. Gall*, Fn. 6, S. 3.

<sup>77</sup> Die verfahrensrechtlichen Sicherungen sind allerdings teilweise unzureichend. Dies kritisieren auch *Костеников/Куракин* (*Kostenikov/Kurakin*), Fn. 2, S. 34.

zu verhindern. Auch ist ein Festnahmerecht zur Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu hinterfragen. Wenn Art. 15 das Betreten bzw. das Eindringen in eine Wohnung regelt, dann ist darin keine Befugnis eingeschlossen, die Wohnung auch zu durchsuchen,<sup>78</sup> was in der Praxis vermutlich missachtet wird. Absperrungen sind in der Regel keine besonders intensiven Maßnahmen. So sinnvoll es ist, die Errichtung von Datenbanken detailliert zu regeln, so fällt dennoch auf, dass eine grundsätzliche Norm, personenbezogene Daten für polizeiliche Zwecke zu verarbeiten, fehlt. Auch sind die Vorschriften über die Löschung von Daten, wenn diese nicht mehr benötigt werden, angesichts der Tatsache, dass die russische Rechtspraxis kaum mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet,<sup>79</sup> zu hinterfragen; hier hätten sich klare Lösungsfristen angeboten.

Auch im Kapitel über den polizeilichen Zwang (Art. 18-24 PolG) scheint durchaus der Wille zu einer rechtsstaatlichen Regelung unter Einschluss des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch. Mit der Unterscheidung des Einsatzes von körperlicher Gewalt, Sondereinsatzmitteln und Schusswaffen sowie Einzelvorschriften zum Einsatz des jeweiligen Mittels des unmittelbaren Zwanges wird der Weg zur Kodifizierung von detaillierten tatbestandlichen Voraussetzungen und unterschiedlichen Eingriffsschwellen und Einschränkungen zumindest eröffnet. Dennoch enthalten die Art. 18 und 19 zunächst allgemeine Vorschriften über alle drei Einsatzmittel, was im Hinblick auf allgemeine Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, die Verpflichtung, sich als Polizist erkennen zu geben und dem Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, die polizeiliche Anordnung zu befolgen, sicher richtig ist. Allerdings sollten Abstufungen, wann ohne Androhung Zwang eingesetzt werden darf, gerade im Hinblick auf den Einsatz von Schusswaffen, geregelt werden. Bei der Beschreibung der Sondereinsatzmittel in Art. 21 PolG fallen vor allem die Blendgranaten und die Elektroschockgeräte negativ auf sowie der Umstand, dass Sondereinsatzmittel auch zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten eingesetzt werden dürfen. Auch ist fraglich, ob in der Praxis dem Gebot, eine gewaltfreie, aber rechtswidrige Versammlung, die nicht die öffentliche Ordnung gefährdet, nicht mit Einsatz von Sondereinsatzmitteln aufzulösen (Art. 22 Abs. 1 Ziff. 2 PolG), entsprochen wird, zumal in diesem Fall der Einsatz körperlicher Gewalt unter Einschluss von militärischen Kampftechniken erlaubt ist (Art. 20 Abs. 1 PolG).<sup>80</sup> Bei den tatbestandlichen Voraussetzungen des Schusswaffengebrauchs fällt auf, dass u. a. geschossen werden darf, wenn sich Personen eines Polizeifahrzeugs bemächtigen (22 Abs. 1 Ziff. 2 PolG), was unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bedenklich ist.

Der Befugnis-katalog für den Inlandsgeheimdienst in Art. 13 FSBG unterscheidet sich qualitativ nicht vom Katalog im Polizeigesetz; was die Bestimmtheit der Regelungen betrifft, sind die insgesamt 35 Punkte eher noch unbestimmter, weil sie häufig weder Tatbestände noch Rechtsfolgen enthalten. Geheimdienstmitarbeiter dürfen z. B. bei Gegenaufklärung, Aufklärung und Terrorbekämpfung spezielle Mittel und Methoden einsetzen (lit. a.1), operative Ermittlungsmaßnahmen zur Strafverfolgung durchführen

<sup>78</sup> *Соловей (Solovej)*, Fn. 76, der ansonsten Fragen von polizeilichen Eingriffen in Art. 25 Verfassung der RF ansprechend bearbeitet und sich mit Begriffen und Problemen der Bestimmtheit auseinandersetzt, nimmt ohne Begründung an, dass eine Durchsuchung gestattet ist (S. 21).

<sup>79</sup> Eine positive Ausnahme findet sich bei *Н. Власенко/Т. Назаренко*, Неопределенность в праве: понятие и формы (*Vlasenko/Nazarenko*, Unbestimmtheit im Recht: Begriff und Formen), ГИП (GiP) 6/2007, S. 5.

<sup>80</sup> Diesen Punkt und weitere rechtlich fragwürdige Regelungen und Begriffsbildung beim polizeilichen Zwang kritisiert auch *Ю. Соловей*, Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы (*Solovej*, Regelung der Anwendung von körperlicher Gewalt durch Polizeibeamte), АПиП (APiP) 7/2012, S. 2 (S. 3-5).

(lit b),<sup>81</sup> spezielle Operationen zur Terrorbekämpfung durchführen (lit. b.1), Waffen und Kriegstechnik einsetzen sowie physische Gewalt auch bei Auslandseinsätzen einsetzen (lit. b.2), öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen sowie Bürgern verbindliche Weisungen erteilen (lit. f.2 und n), Kommunikationseinrichtungen und Fahrzeugen von Bürgern für dienstliche Zwecke requirieren (lit. h und i) sowie beliebige Wohnungen ohne richterliche Entscheidung betreten, wenn u. a. Anzeichen für eine „gesellschaftlich gefährliche Handlung“ vorliegen worüber sie nachträglich die Staatsanwaltschaft informieren müssen (lit. k).<sup>82</sup> Die Vorschriften, die hier nur auszugsweise wiedergegeben werden, bilden eine bunte Mischung aus präventiven, repressiven und geheimdienstlichen Aktivitäten. Vorschriften über die Datenverarbeitung und über den konkreten Einsatz von Zwangsmitteln und Waffen fehlen vollständig.

Das Gesetz über die operative Ermittlungstätigkeit und das Terrorbekämpfungsgesetz sind zwei zentrale Querschnittsgesetze, die Befugnisse sowohl der Polizei als auch des FSB regeln. Für das zweite Gesetz ergibt sich die Anwendung auf beide Organe aus den jeweiligen Aufgaben. Das Gesetz über die operative Ermittlungstätigkeit regelt an den ersten beiden Stellen in Art. 13, dass die Behörden des Innenministeriums und der FSB zu den Organen gehören, die operative Ermittlungstätigkeit ausüben. Befugnisse lassen sich nur aus einer Zusammenschau verschiedener Artikel des Gesetzes konstruieren. Art. 15 verweist hinsichtlich der Rechte auf die operativen Ermittlungsmaßnahmen, die in Art. 6 lediglich genannt sind. Dazu gehören, wiederum in den Begriffen des deutschen Sicherheitsrechts, vor allem die Observation, die Identitätsfeststellung, die Überwachung des Brief- und Telefonverkehrs sowie die Kommunikations- und Internetüberwachung insgesamt und die Gebäudeüberwachung. Da eine Vielzahl von technischen Mitteln dabei eingesetzt wird, dürften sämtliche Späh- und Lauschangriffe erfasst sein. Art. 15 nennt dazu noch ausdrücklich die Einbeziehung von Vertrauenspersonen sowie die Wegnahme von Papieren, Druckwerken und elektronische Informationsträgern, also vor allem Computer, Festplatten und Telefoncomputer.

Allgemeine Voraussetzungen für operative Ermittlungsmaßnahmen sind gem. Art. 7 OpErmG ein laufendes Strafverfahren oder Kenntnisse der zuständigen Behörden, dass eine rechtswidrige Handlung vorbereitet sowie begangen wird oder wurde, oder Tatsachen bzw. Umstände, die eine Gefahr für die staatliche, militärische, ökonomische, ökologische oder informatorische Sicherheit darstellen. Nach den Kategorien der polizeilichen Aufgaben im deutschen Recht sind sowohl präventive Maßnahmen (Verhinderung bzw. Verhütung von Gefahren und Straftaten) als auch repressive Maßnahmen zur Aufklärung von Straftaten erfasst.<sup>83</sup> Die zweifelsohne sehr weiten und wenig konkreten Tatbestandsvoraussetzungen werden in gemischt tatbestandlich-verfahrensrechtlichen Regelungen für intensive Eingriffsmaßnahmen, also solche, die das Telekommunikations- oder Briefgeheimnis oder die Unverletzlichkeit der Wohnung betreffen, in Art. 8 insoweit ergänzt, dass ein genereller Richtervorbehalt gilt. Gefahr im Verzug liegt allerdings nicht nur vor, wenn ein schweres oder besonders schweres Verbrechen verhindert werden soll, sondern auch, wenn eine Gefahr für die genannten Sicherheiten keinen Aufschub duldet. Dann ist allerdings innerhalb von 24 Stunden der Richter zu informie-

<sup>81</sup> Vgl. zur Abgrenzung der Ermittlungsbefugnisse zwischen Polizei, FSB und Ermittlungskomitee, auf einzelne Straftatbestände bezogen, die Regelungen in Art. 151 Strafprozessgesetzbuch.

<sup>82</sup> Vgl. im Detail die kritischen Darstellungen bei *Spitzer*, Fn. 4, S. 321ff.; *Safoklov*, Fn. 6, S. 257ff.; nur aufzählend hingegen *Петров (Petrov)*, Комментарий, Fn. 35, zu Art. 13.

<sup>83</sup> Die nebulöse Vermischung der Aufgaben und Befugnisse oder das Gesamtgeschehen der operativen Ermittlungstätigkeit hat das Verfassungsgericht nicht veranlasst, das Gesetz wirklich zu überprüfen (Beschluss vom 14.7.1998 Nr 86-O; SZ RF 1998 Nr. 34, Pos. 4368), was zu teils zornigen abweichenden Meinungen der VerfassungsrichterInnen *A. Kononov*, *T. Morščakova*, *V. Olejnik* und *G. Gadžiev* geführt hat.

ren. Telefonüberwachungen sind schon beim Verdacht von mittelschweren Verbrechen zulässig.<sup>84</sup>

Die befugnisrechtlichen Vorschriften des Terrorbekämpfungsgesetzes begegnen schon vorab großen rechtsstaatlichen Bedenken, weil das Gesetz bei Maßnahmen, die bis zur gezielten Tötung reichen, nicht zwischen Tätern terroristischer Akte (Terroristen) und Terrorverdächtigen abstufend unterscheidet. Am aussagekräftigsten ist die Definition in Art. 3 Abs. 3 Terrorbekämpfungsg: Danach ist eine Anti-Terror-Operation ein Komplex spezieller, militärisch-operativer, militärischer und sonstiger Maßnahmen unter Anwendung von Kriegstechnik, Waffen und speziellen Mitteln zur Verhinderung von Terroranschlägen, zur Unschädlichmachung von Terroristen, zur Gewährleistung der Sicherheit von natürlichen Personen, Organisationen und Einrichtungen sowie zur Minimierung der Folgen von Terroranschlägen.

Die Befugnisse in concreto werden in Art. 11 Terrorbekämpfungsg als rechtliches Regime von Anti-Terror-Operationen beschrieben. Dazu gehören im Wesentlichen die Identitätsfeststellung mit möglicher Überstellung an die Kräfte des Innenministeriums, die zwangsweise Entfernung von Personen von bestimmten Örtlichkeiten einerseits und das Verbot von Ortswechselln andererseits, die Überwachung aller Kommunikationskanäle, das jederzeitige Eindringen in Wohnungen, die Konfiskation von privaten Fahrzeugen und das Verbot der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste. Die „Unschädlichmachung“ von Terroristen ist nicht erneut angesprochen. Der verfassungsrechtlich gebotene Richtervorbehalt wird dabei ebenso ausgeschaltet wie im Ausnahmezustand für Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung durch die Truppen des Innenministeriums.<sup>85</sup>

Die rechtlichen Bindungen für Polizei und Geheimdienste ergeben sich zuvörderst aus den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Insofern ist nach dem Sinn der Prinzipienkataloge in den Gesetzen zu fragen, denn die russische Geschichte ist reich an Beispielen Potemkin'scher Dörfer.<sup>86</sup> Das Polizeigesetz zeichnet das Bild des guten Polizisten,<sup>87</sup> der die Grundrechte achtet, keinerlei Diskriminierung bewirkt, das Verbot von Folter und Misshandlungen streng beachtet, der sich dem Bürger vorstellt und ihm sein Handeln erklärt, der stets maßvoll agiert, der den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes kennt und achtet, der nach gesellschaftlicher Achtung strebt (Art. 5-8 PolG). Realistischer kommen da schon das FSB-Gesetz und das Gesetz über operative Ermittlungen daher. Nach Art. 5 FSBG sind die Prinzipien des Dienstes neben der Achtung und Einhaltung der Grund- und Menschenrechte die Einheit des Systems der Organe des Dienstes und seine zentralisierte Struktur sowie die Konspiration und das Zusammenwirken von offenen und verdeckten Methoden und Mitteln. Die Prinzipien der operativen Ermittlungstätigkeit sind nach Art. 3 OpErmG das Verfassungsprinzip der Gesetzlichkeit, die Achtung und Einhaltung der Grund- und Menschenrechte, sowie –

<sup>84</sup> Einzelaspekte der Maßnahmen werden durchaus auch in Russland kritisiert, so die Datenerhebung im persönlichen Lebensbereich (*В. Черепанов, Конституционно-правовые аспекты оперативно-розыскной деятельности (Черепанов, Verfassungsrechtliche Aspekte der operativen Ermittlungstätigkeit), ГИП (GiP) 10/2012, S. 78*), und die Befugnisse zur Tatprovokation (*И. Крапива, Соблюдение законности в оперативно-розыскной деятельности и провокация (Krapiva, Die Einhaltung der Gesetzlichkeit bei der operativen Ermittlungstätigkeit und die Provokation), ЖП (ŽRP) 3/2009, S. 87*).

<sup>85</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 2 lit. a) InnTruppenG; Zweck ist, die Wohnungen zu kontrollieren, um Verdächtige zu verfolgen oder Feststellungen zu treffen, ob ein Unglücksfall vorliegt.

<sup>86</sup> „Die Polizei muss die Umsetzung der Pläne des Präsidenten des Landes unterstützen“, so – etwas naïv – *Ф. Васильев, Совершенствование регламентирования деятельности органов внутренних дел (полиции) (Vasil'ev, Vervollkommnung der Reglementierung der Tätigkeit der Innenbehörden [der Polizei]), АПнП (APiP) 9/2012, S. 50 (S. 51)*.

<sup>87</sup> So v. *Gall*, Fn. 6, S. 3.

ebenso – die Konspiration und das Zusammenwirken von offenen und verdeckten Methoden und Mitteln.

## VII. Fazit

Das Gesamtbild ist negativ: Aufgaben werden vermischt und zwischen mehreren Behörden verwoben, sodass es aus der Sicht der Bürger Russlands keine klare Trennung zwischen der Polizei und den Geheimdiensten einerseits und, vor allem bei den sogenannten Anti-Terror-Operationen, zwischen diesen beiden und der Armee andererseits gibt. Verstärkt wird dieser Eindruck, wenn man die starke Militarisierung der Polizei betrachtet. Diese wirkt unmittelbar auf die Entwicklung einer Zivilgesellschaft ein, weil die Menschen bei der Wahrnehmung elementarer Grundrechte damit konfrontiert werden. Ein weiterhin übermächtiger Inlandsgeheimdienst trägt in ähnlicher Weise zur Verunsicherung bei. Beide Organe sind vollständig in die vertikale Machtstruktur eingebunden, mit direkter Unterstellung unter den Präsidenten der Russischen Föderation und streng zentralisiert. Die Bürger blicken auf einen institutionellen Dschungel und einen erdrückenden Machtblock. Innenministerium und FSB zu entmilitarisieren und dem institutionellen Gefüge eine rechtsstaatliche Prägung zu geben – dies kann nicht im Wege von Reformen geleistet werden, weil es das Gesamtsystem Putin'scher Prägung nivellieren würde, sondern bedarf grundlegender Umwälzungen.

Eine klare Aussage darüber, was Polizei und was ein Geheimdienst ist, lässt sich aus den Aufgaben nicht entnehmen. Dies liegt zum einen an der angesprochenen Vermischung der Aufgaben, aber auch an der Verklammerung aller Sicherheitsbehörden durch das Gesetz über operative Ermittlungsmaßnahmen. Ein wirkliches Gespür dafür, was polizeiliche und geheimdienstliche Kernaufgaben sind und welche Aufgaben gegebenenfalls nachrangig dazu kommen, ist nicht zu erkennen. Auch fehlt eine echte an Prinzipien der Verhältnismäßigkeit ausgerichtete Unterscheidung, ob es um die Verhinderung (und Aufklärung) von Straftaten oder von Ordnungswidrigkeiten geht, ob wirkliche Gefahren abzuwehren sind oder lediglich kleine, oft missliche, Rechtsverstöße vorliegen.

Schon im Groben fällt auf, dass die Kataloge der Befugnisse nicht unter systematischen Gesichtspunkten zusammengestellt wurden, sondern jeweils eine unübersichtliche und ungeordnete Liste darstellen. Diese enthalten insbesondere beim FSB systemfremde Befugnisse, die die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung betreffen, und sind größtenteils Leerformeln. Bei den polizeilichen Befugnissen fällt auf, dass gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse mit strafprozessualen sowie mit eigentlich spezialgesetzlichen Befugnissen aus dem Waffenrecht, Versammlungsrecht, Gewerberecht und Verkehrsrecht vermischt werden. Für eine Entschlackung wären umfangreiche Reformarbeiten erforderlich, die teilweise auch systemverändernde Auswirkungen hätten. Das Gesetz über operative Ermittlungsmaßnahmen müsste entfallen; entsprechende verdeckte und technische Maßnahmen sollten je nach systematischer Zuordnung im Polizeigesetz, im Strafprozessgesetzbuch und im Gesetz über den FSB ausschließlich geregelt werden. Strafprozessuale Maßnahmen im Polizeigesetz sind zu entfernen und abschließend im Strafprozessgesetzbuch zu regeln; eigentlich spezialgesetzliche Befugnisse sollten ausschließlich in den Spezialgesetzen geregelt werden,<sup>88</sup> in den Geheimdienstgesetzen soll-

<sup>88</sup> Vorsichtige Versuche, Ordnung zu schaffen, finden sich im Schrifttum, vgl. *Ю. Стариков*, О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым (*Starilov*, Über das Polizeirecht, oder: Nicht immer scheint das gut Vergessene neu), *Полицейское право (ПоПр) (Polizeirecht/PoPr) 1|2005*, S. 13; *Ю. Соловей*, Полицейское право и его место в системе современного административного права (*Solovej*, Das Polizeirecht und seine Verortung im System des modernen Verwaltungsrechts), *ПоПр (PoPr) 1|2005*, S. 6; *С. Зырянов*, Административный надзор полиции и

ten ausschließlich die Befugnisse vorgesehen werden, die für die Tätigkeit eines reinen Geheimdienstes unentbehrlich sind.

Die ganz großen Baustellen bestehen darin, dass die Gesetze ein erschreckend niedriges Niveau an Rechtssetzungskultur aufweisen. Die Furcht vor klaren Begriffen, vor Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen lässt sich vielleicht noch mit bestimmten nationalen Traditionen der Rechtsschöpfung erklären.<sup>89</sup> Die Missachtung von Mindeststandards der rechtlichen Bestimmtheit, die weitestgehende Vernachlässigung der Herausarbeitung von klaren Tatbeständen und dezidierten Rechtsfolgen grenzen doch schon an Verfassungsferne und rechtlichen Nihilismus, wenn nicht gar ein politisches Kalkül dahintersteht. Totale Kontrolle der Polizei (und der Geheimdienste, Oe. Ba.) über die Gesellschaft mag zwar ein einfaches Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung sein, führt jedoch im Ergebnis zum Missbrauch der Idee des Rechtsstaates.<sup>90</sup>

---

полицейский надзор: соотношение правовых категорий (Zyrjanov, Verwaltungsmäßige Aufsicht der Polizei und polizeiliche Aufsicht: zum Verhältnis rechtlicher Kategorien), ЖПИ (ŽRP) 2|2012, S. 66.

<sup>89</sup> Vgl. Luchterhandt, Fn. 2, S. 255ff.

<sup>90</sup> Vgl. Зырянов (Zyrjanov), Fn. 88, S. 53.