

Einschränkungen des Freizügigkeitsrechts in der Russischen Föderation

I. Einleitung

Die „Beschränkung von Menschenrechten“ wird weltweit immer wieder diskutiert. Sowohl auf universeller als auch auf europäischer Ebene sind die Möglichkeiten der Beschränkung beispielsweise gemäß Art. 12 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention weit und können auf Gründe wie „nationale Sicherheit“, „öffentliche Ordnung“, „Volksgesundheit“ usw. gestützt werden. Folglich bedarf die Beschränkung einer gesetzlichen Grundlage in den Mitgliedstaaten und „muss im Interesse eines der genannten Schutzgüter „notwendig“, d.h. verhältnismäßig sein“.¹

Heute ist die Beschränkung der Freizügigkeit eine wesentliche Beschränkung des Rechtsstatus der Individuen in demokratischen Staaten. Gleichwohl hat jeder Staat bestimmte Aufgaben wie die Bekämpfung der Kriminalität, den Schutz der Bevölkerung vor einer unkontrollierten Migration, vor einer Gefährdung des Bestands des Staates in seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit durch innere Vorgänge, Revolten, rechtswidrige politische Streiks, Terrorismus zu erfüllen. Gerade aus diesen Gründen ist eine klare Regelung der staatlichen Aufgaben sowie der persönlichen Interessen und Rechte des Individuums notwendig. Deshalb ist die Frage, wie gegenwärtig in der Gesellschaft die Freizügigkeit geschützt und eine Minimierung der Beschränkungen der Bewegungsfreiheit gewährleistet wird, aktuell wie nie zuvor.

Das Recht auf Freizügigkeit hat vor allem in Russland im alltäglichen Leben große Bedeutung gewonnen. Lange Zeit wurde das Recht auf Freizügigkeit in den russischen Verfassungen eingeschränkt oder nicht anerkannt. Die sowjetischen Verfassungen von 1924, 1936 und 1977 sehen ein Recht auf Freizügigkeit nicht vor; daher waren die Garantien auf einfachgesetzlicher Ebene und in der Praxis auch nur schwach ausgestaltet. In der UdSSR haben staatliche Behörden vielmehr die Freizügigkeit durch Zwangsumsiedlung der Krimtataren, der ethnischen Deutschen und anderer Minderheiten, durch die Versagung von Pässen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (beispielsweise Bauern oder entlassene Strafgefangene) und durch die so genannte Zuzugsgenehmigung (*propiska*) beschränkt. Auch nach der geltenden russischen Verfassung Russlands aus dem Jahr 1993 ist das Recht auf Freizügigkeit kein absolutes Recht, sondern kann vom einfachen Gesetzgeber aus verschiedenen Gründen eingeschränkt werden.

II. Das Grundrecht auf Freizügigkeit in Verfassung und Gesetzen

Der Verfassungsgeber hat keinen Gesetzesvorbehalt in Art. 27 Verfassung,² der der Freizügigkeit gewidmet ist, aufgenommen. Die Zulässigkeit einer Beschränkung richtet sich

¹ Vedder, Chr., Die UN-Menschenrechtspakte und ihre Verfahren, in: HGR VI/2, § 174, Rn. 42.

² Art. 27 Verfassung

nach dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt des Art. 55 Abs. 3³ sowie im Fall der Verhängung des Ausnahmezustandes auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation nach Art. 56 Abs. 1 Verfassung.⁴ Darüber hinaus gibt es weitere Gesetze, die mögliche Einschränkungen des Freizügigkeitsrechts regeln. Das Terrorismusgesetz, das am 6. März 2006 in Kraft getreten ist, räumt dem föderalen Sicherheitsdienst weitreichende Befugnisse auf dem Gebiet der Antiterrormaßnahmen ein; er kann damit auch Grundrechte einschränken. Durch eine Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Ausländer die Regierung am 15. Januar 2007 ermächtigt, die Aufenthaltsdauer im Interesse der nationalen Sicherheit und des Arbeitsmarktes zu verkürzen oder zu verlängern.

Art. 55 Abs. 3 Verfassung bestimmt aber, dass die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers durch föderale Gesetze nur in dem Maße beschränkt werden können, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und der gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit notwendig ist.

Gemäß Art. 56 Verfassung können unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und zum Schutz der Verfassungsordnung in Übereinstimmung mit einem föderalen Verfassungsgesetz einzelne Beschränkungen der Rechte und Freiheiten unter Angabe ihrer Grenzen und Geltungsdauer festgelegt werden. Art. 55 Abs. 3 Verfassung sieht in folgenden Fällen die Beschränkung der Freizügigkeit von Bürgern der Russischen Föderation, Ausländern und Staatenlosen, d.h. der Bewegungsfreiheit, der Wahl des Aufenthaltsorts und des Wohnsitzes innerhalb Russlands vor:

- 1) in Grenzzonen,
- 2) in geschlossenen Militärstädten,
- 3) in geschlossenen administrativ-territorialen Gebieten,
- 4) in Zonen eines ökologischen Notstands,
- 5) in Territorien und an den Orten, an denen die Gefahr der Verbreitung von Infektions- und sonstigen Krankheiten oder der Vergiftung der Bevölkerung besteht und an denen die Einführung eines besonderen Aufenthaltsregimes der Bevölkerung und ihrer wirtschaftlicher Tätigkeit erforderlich ist,
- 6) in Territorien, wo der Ausnahmezustand oder der Kriegszustand eingeführt ist.

Die oben genannten Gründe werden unten im Einzelnen betrachtet.

„(1) Jeder, der sich rechtmäßig auf dem Territorium der Russischen Föderation aufhält, hat das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Aufenthalts- und Wohnort zu wählen.

(2) Jeder kann frei aus der Russischen Föderation ausreisen. Der Bürger der Russischen Föderation hat das Recht, ungehindert in die Russische Föderation zurückzukehren.“

³ Art. 55 Abs. 3 Verfassung

„Die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers können durch Bundesgesetz nur in dem Maße eingeschränkt werden, wie dies zum Schutz der Grundlagen der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit, der Rechte und gesetzlichen Interessen anderer sowie zur Gewährleistung der Landesverteidigung und Staatssicherheit notwendig ist.“

⁴ Art. 56 Abs. 1 Verfassung

„Unter den Bedingungen des Ausnahmezustands können zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und zum Schutz der Verfassungsordnung in Übereinstimmung mit einem Bundesverfassungsgesetz einzelne Beschränkungen der Rechte und Freiheiten unter Angabe ihrer Grenzen und ihrer Geltungsfrist festgelegt werden.“

III. Freizügigkeitsbeschränkungen in Grenzzonen

Beschränkungen wurden durch Art. 16 des Gesetzes über die Staatsgrenze der Russischen Föderation Nr. 4730-1 vom 1. April 1993⁵ eingeführt und setzen voraus, dass die Grenzordnung – wie z.B. eine Kontrolle der Bewegung der Bevölkerung und des Transports – dem Schutz der Staatsgrenze der Russischen Föderation dient. Gemäß Art. 1 des föderalen Gesetzes ist Staatsgrenze⁶ die Linie und die senkrecht zu dieser Linie verlaufende Oberfläche, die die Grenzen des Staatsgebietes der Russischen Föderation (Land, Wasser, Bodenschätze und Luftraum), d.h. die räumlichen Grenzen der Staatssouveränität der Russischen Föderation, bestimmt.⁷

Russland hat eine gemeinsame Grenze mit 18 Staaten; acht von ihnen sind ehemalige Republiken der UdSSR. Die gemeinsame Grenze mit dem Nachbarn beträgt jeweils 219,1 km (Norwegen), 1325,8 km (Finnland), 466,8 km (Estland), 270,5 km (Lettland), 288,4 km (Litauen), 236,3 km (Polen), 1239 km (Weißrussland), 2245,8 km (Ukraine), 897,9 km (Georgien), 350 km (Aserbaidschan), 7 598,6 km (Kasachstan), 70 km (Südossetien), 255,4 km (Abchasien), 3.485 km (Mongolei), 4 209,3 km (Volksrepublik China), 39,4 km (Nordkorea), 194,3 km (Japan), 49 km (USA).

Insgesamt sind es 60.932 km. Die Grenzzone der Russischen Föderation verläuft durch 46 russische Regionen. Hierzu zählen die Gebiete Murmansk, Leningrad, Pskow, Brjansk, Kursk, Belgorod, Woronesch, Rostow, die Region Krasnodar, die Republiken Karelien, Karatschaisch-Tscherkessien, Kabardino-Balkarien, Nordossetien (Alanien), Inguschetien, Dagestan, Tschetschenien, Kalmückien, die Gebiete Astrachan, Wolgograd, Saratow, Samara, Orenburg, Tscheljabinsk, Kurgan, Tjumen, Omsk, Nowosibirsk, die Region Altaj, die Republiken Altaj, Tuwa, Burjatien, die Region Zabaikal, das Gebiet Amur, das Jüdische Autonome Gebiet, die Regionen Chabarowsk, Primorje, die Gebiete Sachalin, Kamtschatka, Magadan, der Autonome Kreis der Tschuktschen, die Republik Sacha (Jakutien), die Region Krasnojarsk, die autonomen Kreise der Jamal-Nenzen, der Nenzen sowie die Gebiete Kaliningrad und Archangelsk.⁸ In der Republik Altaj verläuft beispielsweise die gemeinsame Grenze Russlands mit Kasachstan, China und der Mongolei.⁹ Im Gebiet Leningrad grenzt Russland an die EU-Staaten Finnland und Estland.¹⁰ In der Republik Karelien ist die Grenzzone 2007 auf Anweisung des Föderalen Sicherheitsdienstes (FSB) verkleinert worden; seither erstreckt sie sich nur noch auf ein eng begrenztes Territorium entlang der russisch-finnischen Grenze.¹¹

⁵ Rossijskaja gazeta, Nr. 267 vom 31.12.2008.

⁶ Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes lautet, dass die Staatsgrenze der Russischen Föderation die Grenze der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik ist, die von den geltenden internationalen Verträgen und von der Gesetzgebung der ehemaligen Sowjetunion festgelegt.

⁷ Sowohl der deutsche als auch der russische Begriff der Staatsgrenze knüpfen damit an die moderne Vorstellung des souveränen Flächenstaates als natürlichem Lebensraum des Volkes an, siehe dazu: *Krüger, H.*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl 1966, S. 21.

⁸ Alle Informationen sind auf der Web-Page der Grenzbehörde der RF verfügbar (<http://www.rosgraniitsa.ru/faq> (15.09.2010)).

⁹ Anordnung (Prikaz) des FSB Nr. 282 vom 16.6.2006, Sobranie zakonodatel'stva (Sammlung der Gesetzgebung) der RF (fortan: SZ RF) 2007, Nr. 27, Pos. 3213.

¹⁰ Anordnung des FSB Nr. 239 vom 2.6.2006, SZ RF 2006, Nr. 17, Pos. 1784.

¹¹ Anordnung des FSB Nr. 243 vom 2.6.2006 mit den Änderungen durch Anordnung Nr. 177 vom 11.4.2007, SZ RF 2006, Nr. 17, Pos. 1784.

Art. 17 des föderalen Gesetzes über die Staatsgrenze der RF gestattet die Einreise in und den Transit von Personen und Beförderungsmitteln durch die Grenzzone nur mit folgenden Dokumenten:

- 1) einem beglaubigten Personalausweis,
- 2) einem individuellen oder kollektiven Ausweis, der von den Grenzbehörden auf Antrag eines Bürgers oder Unternehmens ausgestellt wurde.

Auf der Grundlage der föderalen Bestimmungen regeln die Leiter der Regionen die Grenzordnung in den Föderationssubjekten. So ordnet z. B. eine Verordnung des Gouverneurs des autonomen Bezirks der Tschuktschen vom 5. Dezember 2003 an, dass für die Einreise in den autonomen Bezirk Nr. 42 der Tschuktschen ein spezieller Ausweis des Grenzdienstes der Russischen Föderation erforderlich ist.

Ein Ausländer und Staatenloser benötigt laut Verordnung Nr. 8 des Gouverneurs des autonomen Bezirks der Tschuktschen vom 1. Februar 2002 eine Erlaubnis der Regierung, die wiederum der Abstimmung mit dem FSB und der Grenzschutzbehörde der RF bedarf. Diese Vorschriften beeinträchtigen die Freizügigkeit und das Recht auf freie Wahl des Aufenthalts- und Wohnortes, denn ohne Erlaubnis ist weder die freie Fortbewegung noch ein auch nur vorübergehender Aufenthalt an diesen Orten möglich.

Das föderale Gesetz beugt einer übermäßigen Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit vor, indem in Art. 16 vorgesehen ist, dass auf Vorschlag einer Gemeinde und/oder Siedlung bestimmte Territorien der Orte und/oder Siedlungen wie z. B. Erholungsanlagen, von der Bevölkerung genutzte Gewässer oder andere Orte, die traditionell von vielen Bürgern aufgesucht werden, außerhalb der Grenzzone bleiben können. Zudem ist die Einfahrt in und die Ausfahrt aus der Grenzzone durch spezielle Zeichen kenntlich zu machen.

1. Freizügigkeitsbeschränkungen in geschlossenen Militärstädten

Gem. Art. 15 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Militärangehörigen in der Russischen Föderation Nr. 76-FZ vom 27. Mai 1993¹² bilden die geschlossenen Militärstädte ein Territorium, in dem ein System mit einer Ausweiskontrolle eingerichtet ist. Diese Städte werden durch Regierungsverordnung festgelegt. So umfasst das Verzeichnis der geschlossenen Militärstädte der militärischen Truppen des russischen Innenministeriums laut Verordnung Nr. 1401-R vom 25. September 2008 sechs Städte in Tschetschenien und eine Stadt in Inguschetien. Die Regierungsverordnung Nr. 1132-R vom 15. Juli 1999 bezeichnet als geschlossene Militärstädte des Föderalen Amtes für den Schutz der Russischen Föderation (FSO RF) die vier Städte Zavidovo im Gebiet Tver, Tarusa im Gebiet Kaluga sowie Novaja Kupavna und Kalchuga im Gebiet Moskau.¹³

Es ist wichtig hinzuzufügen, dass an diesen Orten nicht nur spezielle Passierstellen eingerichtet werden. In den geschlossenen Militärstädten ist die freie Vermietung von Wohnraum nicht gestattet. Wohnungen können nur an Personen vermietet werden, die mit dem Verteidigungsministerium verbunden sind. Dies gilt selbst für die Aufnahme von Personen in die eigene Wohnung, wenn der Betreffende keine Beziehung zum Ver-

¹² Föderales Gesetz mit Änderungen durch Gesetz Nr. 339-FZ vom 25.12.2009, in: Rossijskaja gazeta, Nr. 104 vom 28.12.2009.

¹³ Die Regierung ist gegenwärtig bemüht, die Zahl dieser Orte zu verringern und diese in Kommunaleigentum zu überführen.

teidigungsministerium hat. Entsprechend ist auch das Recht auf freie Auswahl des Wohnortes beschränkt.

2. Freizügigkeitsbeschränkungen in geschlossenen administrativ-territorialen Gebieten (Zonen)

Zu geschlossenen administrativ-territorialen Gebieten (Zonen) werden Kommunen erklärt, in denen Industrieunternehmen, die Waffen entwickeln, herstellen, aufbewahren oder verwerten, radioaktive und andere Materialien verarbeiten, oder militärische und sonstige Objekte gelegen sind, bei denen ein spezielles Sicherheitsregime und der Schutz von Staatsgeheimnissen erforderlich ist.¹⁴ Das spezielle Regime in den geschlossenen administrativ-territorialen Gebieten soll der Staatssicherheit der Russischen Föderation, der Umsetzung völkerrechtlicher Pflichten wie der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie der Abwehr terroristischer und sonstiger illegaler Handlungen dienen.

Auch hier gelten spezielle Bedingungen für den Aufenthalt der Einwohner. Einreise und Aufenthalt an diesen Orten sind ebenfalls nur im Rahmen der Bedingungen des speziellen Regimes erlaubt. Welche Ortschaften hierzu gehören, regelt die Verordnung der Regierung Nr. 508 vom 5. Juli 2001.¹⁵ Derartige geschlossene Orte sind beispielsweise die Stadt Meschgorje in Baschkortostan, die Stadt Sarow im Gebiet Nischnij Nowgorod oder die Stadt Znamensk im Gebiet Astrachan.

Ob ein Bürger sich an einem solchen Ort dauerhaft oder vorübergehend aufhalten darf, entscheidet ein Vertreter des FSB. Soll nur der Ort, nicht das geschützte Objekt betreten werden, kann der Leiter der kommunalen Behörde aufgrund Vereinbarung mit dem Vertreter des FSB, die Einfahrt des Antragstellers erlauben. Gemäß § 20 der Verordnung Nr. 655 vom 26. Juli 1998 über die Gewährleistung des speziellen Regimes in geschlossenen administrativ-territorialen Gebieten (Zonen), auf denen sich Objekte des Verteidigungsministeriums der Russischen Föderation befinden,¹⁶ wird die Einfahrt in das Territorium nur folgenden Personen gestattet:

- 1) Personen, die einen Arbeitsvertrag mit der Verwaltung des o.g. Objekts oder mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, deren Niederlassung auf den Territorien gelegen ist, abgeschlossen haben;
- 2) Militärangehörigen, die den militärischen Dienst auf dem Territorium ableisten;
- 3) Mitarbeitern des Innenministeriums, die den Schutz der öffentlichen Rechtsordnung auf dem Territorium gewährleisten;
- 4) Mitarbeitern des staatlichen Brandschutzdienstes, die die Feuersicherheit auf den Territorien gewährleisten;
- 5) Familienmitgliedern und Verwandten der oben genannten Personen;

¹⁴ Föderales Gesetz über die geschlossenen administrativ-territorialen Gebiete Nr. 3297-1 vom 14.7.1992 mit Änderungen durch Gesetz Nr. 365-FZ vom 27.12.2009, in: Rossijskaja gazeta, Nr. 252 vom 29.12.2009.

¹⁵ Das Verzeichnis der geschlossenen administrativen-territorialen Gebiete umfasst insgesamt 42 Orte in 22 Regionen Russlands, darunter 25 Städte und 17 Siedlungen (<http://www.gpv.ru/document.asp?did=452> (14.9.2010)).

¹⁶ SZ RF vom 6.07.1998, Nr. 27, Pos. 3180.

6) Personen, die ihren ständigen Aufenthalt in den geschlossenen administrativen-territorialen Gebieten (Zonen) haben.

Ausländer können diese Orte nur mit Genehmigung des Verteidigungsministeriums, die mit den zentralen oder territorialen Organen des FSB abgestimmt wurde, betreten (§ 25 der Verordnung). *Zusammenfassend* kann damit festgestellt werden, dass auch hier die Freizügigkeit beschränkt wird, da der Aufenthalt von einer Erlaubnis des FSB abhängig gemacht wird.

3. Freizügigkeitsbeschränkungen in Zonen des ökologischen Notstands

Als ökologischer Notstand gilt es, wenn infolge wirtschaftlicher oder anderer Tätigkeiten oder infolge natürlicher Prozesse eine tiefe irreversible Veränderung der Umwelt eingetreten ist, die eine wesentliche Verschlechterung der Gesundheit der Bevölkerung, die Zerstörung der natürlichen ökologischen Systeme und die Verschlechterung des Zustands der Tier- und Pflanzenwelt bewirkt hat.

1992 wurden vom Ministerium für Naturschätze und Ökologie Kriterien für die Einschätzung der ökologischen Situation in Territorien und Zonen des ökologischen Notstands in der RF veröffentlicht. Die ökologische Situation wird danach wie folgt klassifiziert: 1) relativ befriedigend, 2) belastet, 3) kritisch, 4) außerordentlich, 5) katastrophal oder ökologischer Notstand. Kriterien des ökologischen Notstands sind in Bezug auf die natürliche Umgebung tiefe irreversible Veränderungen sowie in Bezug auf die Gesundheit der Bevölkerung eine wesentliche Verschlechterung der Lage, in Bezug auf die natürlichen Ökosysteme die Zerstörung des natürlichen Gleichgewichts, die ökologische Zerstörung von Flora und Fauna, der Verlust von Tieren und/oder Pflanzenpopulationen.

Aus Sicht des Ministeriums für Zivilverteidigung, Notfälle und Katastrophen sind weder Naturkatastrophen (Erdbeben, Tsunami) noch eine Verseuchung durch Erdöl, Brände oder geo-chemische Anomalien als ökologischer Notstand zu qualifizieren. Zurzeit gibt es eine kritische ökologische Lage in vielen Regionen der Russischen Föderation – z. B. in den Städten Angarsk und Bratsk im Gebiet Irkutsk, in der Stadt Kamensk-Uralsk im Gebiet Swerdlowsk, in der Stadt Orsk im Gebiet Orenburg, in der Stadt Kizbass im Gebiet Perm und in den Städten Karabasch und Magnitogorsk im Gebiet Tscheljabinsk. 2005 wurden 41 Städte mit einer Bevölkerung von ca. 17 Mio. Einwohnern wie Bratsk, Kumertau, Rostow am Don, Irkutsk, Ulan-Ude, Komsomolsk am Amur u.a. als Städte mit sehr hoher Luftverschmutzung anerkannt. Der Bericht des Umweltschutzministeriums der RF von 2008 attestiert 135 Städten mit insgesamt 58 Mio. Einwohnern ein sehr hohes Niveau der Luftverschmutzung¹⁷, den Städten Ufa, Samara, Perm stark erhöhte Werte bzgl. Chloralkali, der Stadt Karabasch bezüglich Blei und schließlich der Stadt Tscheljabinsk bzgl. Schwefelwasserstoff.

Die hohe Verschmutzung der natürlichen Umgebung und die Mängel in der komplexen Umweltschutzpolitik auf staatlicher und regionaler Ebene der Russischen Föderation sind die Hauptgründe für eine kritische ökologische Lage in vielen Regionen der Russischen Föderation. 2002 trat das föderale Gesetz Nr. 7-FZ vom 10. Januar 2002 über den Umweltschutz in der RF in Kraft.¹⁸ Art. 57 dieses Gesetzes verweist hinsichtlich des Ver-

¹⁷ Der Bericht ist im Internet auf der Internetseite des Umweltministeriums der Russischen Föderation unter: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=4565&pid=1136> (12.9.2010) veröffentlicht.

¹⁸ SZ RF 2002, Nr. 2, Pos. 133.

fahrens und der Erklärung und Einrichtung der Zonen des ökologischen Notstandes auf das Gesetz über die Zonen des ökologischen Notstands, das aber bis heute nicht verabschiedet wurde. Auch fehlt ein Mechanismus für die Regulierung wirtschaftlicher und anderer Tätigkeiten in derartigen Notstandsgebieten sowie die Heranziehung von Investoren oder die Realisierung von Umweltschutzinitiativen.

4. Freizügigkeitsbeschränkungen wegen gesundheitlicher Risiken

Diese Beschränkungen der Freizügigkeit wurden durch das föderale Gesetz Nr. 52-FZ vom 30. März 1999 über das sanitär-epidemiologische Wohlergehen der Bevölkerung in der RF¹⁹ eingeführt. Infektionserkrankungen des Menschen entstehen und verbreiten sich danach aufgrund der Einwirkung biologischer Faktoren der natürlichen Umgebung (Erreger von Infektionskrankheiten), wodurch die Möglichkeit der Übertragung der Krankheit von einem erkrankten Menschen und/oder Tier auf einen gesunden Menschen und/oder gesundes Tier ermöglicht wird (Art. 1 S.14). Eine Gefahr für die Umgebung stellen diese Erkrankungen dar, wenn sie durch eine hohe Letalitätssrate und Lebensunfähigkeit (der Epidemie) gekennzeichnet sind (Art. 1 S.15).

Gemäß Art. 29 des Gesetzes sind Maßnahmen wie medizinische Untersuchungen, prophylaktische Impfungen, Erziehung und Ausbildung der Bürger in Hygiene, Quarantäne (Sperrzeiten) sowie die Warnung vor der Verbreitung der Krankheiten vorgesehen, die rechtzeitig zu ergreifen sind. Gemäß Art. 30 des Gesetzes können sich diese Maßnahmen und Beschränkungen auf das gesamte Territorium der RF, auf das Territorium eines Föderationssubjekts oder einer Kommune erstrecken oder Grenzkontrollstellen, Organisationen und Objekte wirtschaftlicher und anderer Tätigkeit erfassen.

Beschränkungen wie eine Quarantäne oder sonstige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit werden entweder von der Regierung und/oder der Verwaltungsbehörde des Föderationssubjekts oder der Kommune auf Vorschlag der staatlichen Haupthygieneinspektoren und/oder deren Stellvertreter oder von den Beamten der föderalen Verwaltungsbehörden bzw. ihrer territorialen Vertreter, die spezielle Befugnisse im Hinblick auf Objekte der Verteidigung etc. haben und insofern die Verantwortung tragen, angeordnet.

5. Freizügigkeitsbeschränkungen im Ausnahme- oder Kriegszustand

Art. 56 und Art. 87 Verfassung legen fest, dass der Ausnahmezustand in Russland oder in einzelnen Regionen zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und zum Schutz der Verfassungsordnung nur aufgrund eines föderalen Verfassungsgesetzes verhängt werden kann. Gegenwärtig ist dies nirgendwo der Fall; in einzelnen Regionen ist es jedoch in der Vergangenheit – wie beispielsweise 2002 und 2004 in Tschetschenien²⁰ vorgekommen. Am 2. August 2010 hat Präsident *Medvedev* vorübergehend aus Versorgungs- und Brandschutzgründen den Ausnahmezustand in Teilen der Republiken Mari El und Mordowien sowie in den Gebieten Wladimir, Woronesch, Rjasan, Nishnij Nowgorod

¹⁹ SZ RF 1999, Nr. 14, Pos. 1650.

²⁰ Im Jahr 2002 haben 262 von 450 Abgeordneten der Staatsduma diese Initiative eingebracht, aber Staatspräsident V. Putin hat diese durch seinen Ukaz nicht abgestimmt.

und Moskau durch Präsidialdekret²¹ ausgerufen. Damit waren in diesen Gebieten der Zugang der Bürger und die wirtschaftliche Tätigkeit kurzfristig beschränkt.

Der Begriff des Ausnahmezustandes wird durch das föderale Verfassungsgesetz Nr. 3-FKZ vom 30. Mai 2001²² definiert. Die Verhängung des Ausnahmezustands ist das typische Instrument der Staats- und kommunalen Organe, um Rechte und Freiheiten zu beschränken und zusätzliche Pflichten aufzuerlegen. Eine Reihe von Grundrechten wie das Recht auf Leben (Art. 20), das Verbot der Folter (Art. 21), das Recht auf Unverletzlichkeit des Privatlebens, auf Personen- und Familiengeheimnis, auf Schutz der Ehre und des guten Rufes (Art. 23 Abs. 1), das Verbot des Sammelns, Aufbewahrens, Verwendens und Verbreitens von Informationen über das Privatleben einer Person ohne deren Einwilligung (Art. 24), das Recht auf Gewissensfreiheit und die Glaubensbekenntnisfreiheit (Art. 28), das Recht auf freie Nutzung seiner Fähigkeiten und seines Vermögens (34 Abs. 1), das Recht auf Wohnung (Art. 40), die Justizgrundrechte (Art. 46-54) dürfen aber laut Verfassung auch im Ausnahmezustand nicht beschränkt werden.

Als Gründe, die einen Ausnahmezustand rechtfertigen können, bezeichnet Art. 3 des Gesetzes: Versuch der gewaltsamen Änderung der Verfassungsordnung der Russischen Föderation, Massenunruhen, terroristische Eingriffe, Blockade oder Besetzung wichtiger oder hoheitlicher Objekte oder abgesonderter Gelände, Vorbereitung und Tätigkeit ungesetzlicher bewaffneter Gruppen, internationale, konfessionsübergreifende und regionale Konflikte, die von gewaltsamen Handlungen begleitet werden, Notstandssituationen natürlichen und techno-genetischen Charakters wie Epidemien, die menschliche Opfer, Schäden für die Volksgesundheit und die natürliche Umgebung oder bedeutende materielle Verluste hervorrufen können.

Die Verhängung des Ausnahmezustandes erfolgt durch Dekret des russischen Präsidenten. Dieses Dekret ist innerhalb von 72 Stunden vom Föderationsrat (*Sovet Federacii*), der zweiten Kammer des russischen Parlaments, zu bestätigen. Geschieht dies nicht, wird das Dekret mit Ablauf von 72 Stunden unwirksam, worüber die Bevölkerung in derselben Weise zu unterrichten ist, wie ihr die Einleitung des Ausnahmezustandes mitgeteilt wurde.

Durch das Dekret, mit dem der Ausnahmezustand verhängt wird, können die Bewegungsfreiheit im Gebiet des Ausnahmezustandes beschränkt, eine spezielle Kontrolle der Ein- und Ausreise in das betroffene Territorium angeordnet, der Aufenthalt von Ausländern und Staatenlosen beschränkt, Personen ohne Aufenthaltserlaubnis ausgewiesen, Ausgangssperren angeordnet werden. (Art. 3a des Gesetzes). In der Literatur wird vertreten, dass hierdurch nur die Freizügigkeit eingeschränkt wird.²³ Da sie nur für Personen gelten würden, die keinen dauerhaften oder befristeten Aufenthalt in dem betreffenden Gebiet haben, beeinträchtigten sie das Recht auf freie Wahl des Wohn- und Aufenthaltsortes grundsätzlich nicht. Lediglich im Fall der Übersiedlung (Art. 3b des Gesetzes) werde das Recht auf freie Wahl des Wohn- und Aufenthaltsortes eingeschränkt.²⁴

²¹ Dekret des Staatspräsidenten Nr. 966 vom 2.8.2010 „Über die Ausrufung des Ausnahmezustands im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Brandbekämpfung“ ([http://text.document.kremlin.ru/ SESSION/PILOT/main.htm](http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm), letzter Aufruf 12.9.2010).

²² SZ RF vom 4.7.2001, Nr. 23, Pos. 2277.

²³ J. Terexova, Kommentar zum föderalen Gesetz Nr. 5242-1 vom 25.6.1993 über die Bewegungsfreiheit, auf freie Auswahl des Wohn- und Aufenthaltsorts, in: Konsul'tant Pljus vom 24.4.2009.

²⁴ Ebenda.

Die Verhängung des Kriegszustands wird durch das in Ausführung von Art. 87 Abs. 3 Verfassung ergangene föderale Verfassungsgesetz Nr. 1-FKZ vom 30. Januar 2002²⁵ geregelt. Hiervon kann ebenfalls das gesamte Territorium Russlands oder nur eine Region betroffen sein; die Anordnung erfolgt im Fall eines Angriffs oder eines unmittelbar drohenden Angriffs durch Dekret des Staatspräsidenten.

IV. Zusammenfassung

Eine Einschränkung der Freizügigkeit ist in Russland aus verschiedenen Gründen wie z.B. der Terrorismusbekämpfung möglich. Zunehmend geraten Grundrechtsschutz und Staatssicherheit in ein Spannungsverhältnis. Die Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zeigt, dass das Recht auf Freizügigkeit nur unvollkommen geschützt ist. Besondere Aktualität erlangt diese Problematik auch dann, wenn die Vernunft Beschränkungen dieses Rechts verlangt. Gerade in diesem Bereich ist die Rechtsvergleichung in Europa von besonderer Bedeutung; denn hierdurch können die russische Rechtsordnung beeinflusst und die Rechtswissenschaft bereichert werden.

²⁵ SZ RF vom 4.02.2002, Nr. 5, Pos. 375.