

Das neue russische Polizeigesetz

Von Caroline von Gall, Köln/New York

Zusammenfassung

Das zum März in Kraft getretene neue russische Polizeigesetz bringt teilweise Verbesserungen. Es konkretisiert die Rechte der Polizei gegenüber dem Bürger. Gleichwohl bleibt das Gesetz in weiten Teilen unbestimmt und unstrukturiert. Dies aber scheint unerheblich, solange die Gerichte in Russland nur unzureichend in der Lage sind, die Rechte der Bürger gegenüber dem Polizeiapparat auch unabhängig durchzusetzen. Für mehr Kontrolle über die Polizei setzt das Gesetz auf die Machtvertikale. Sollte es gelingen, durch mehr Kontrolle von oben Kriminalität und Gewalt innerhalb der Polizei zu minimieren, so fehlte weiter die Kontrolle durch unabhängige Gerichte. Vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde Russland in der Vergangenheit häufig gerade wegen des fehlenden Rechtsschutzes gegenüber polizeilichem Handeln kritisiert.

Der Gesetzgebungsprozess

Am 1. März 2011 trat das neue russische Polizeigesetz in Kraft. Am 3. März, nur zwei Tage später, erging eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die an einem besonders schockierenden Fall die bisherigen Probleme der russischen Polizei sehr deutlich aufzeigt. In der Entscheidung geht es um den Tod eines 24-jährigen Mannes auf einer Polizeistation in der Republik Tschetschenien. Im Jahr 2004 waren mitten in der Nacht zehn bis fünfzehn bewaffnete Sicherheitsbeamte in die Wohnung des Mannes eingedrungen und hatten ihn festgenommen, weil er im Verdacht stand, einen Sprengkörper gebaut zu haben. Wenige Stunden darauf starb er mit zahlreichen Verletzungen und Blutergüssen auf der Polizeiwache. Nachdem der zuständige Arzt einen Herzfehler als Todesursache diagnostiziert hatte, war das Ermittlungsverfahren über die Vorgänge in der Nacht von der Staatsanwaltschaft über mehrere Jahre immer wieder hinausgezögert worden, ohne dass der genaue Tathergang und das Verhalten der beteiligten Beamten ermittelt worden war. Zahlreiche Versuche der Mutter, die Vorgänge vor Gericht zu klären, scheiterten (EGMR, Khambulatova./Russland vom 3.3.2011, AZ. 33488/04).

Hier werden exemplarisch grundlegende Probleme der russischen Polizei sichtbar, die durch andere Entscheidungen bestätigt werden. Unter Einschluss der Korruption, als zusätzlichem Problem, zeichnen sich so drei Problembereiche ab: einerseits Rechtsverstöße und Kriminalität innerhalb der Polizei sowie andererseits deren fehlende Aufklärung durch die vorgesetzten Stellen und letztlich unzureichender Rechtsschutz gegenüber polizeilichem Handeln für den Bürger. Insofern bestand kein Zweifel am Reformbedarf des russischen Polizeiapparats. Dies war Anlass für Präsident Dmitrij Medwedew, eine komplette Neugestaltung des Gesetzes über die Miliz vom 18. April 1991 anzuordnen.

Das Besondere an dem Gesetzgebungsverfahren war die starke Einbindung der Öffentlichkeit. Auf einer im

Sommer 2010 eingerichteten Internetseite konnten Bürgern das neue Gesetz offen kommentieren. Zahlreiche Kritikpunkte wurden anschließend aufgegriffen und in einen zweiten Entwurf eingearbeitet. Der weitere Gesetzgebungsprozess verlief auffallend zügig: Am 28. Januar 2011 stimmte die Duma dem Gesetz zu und schon am 2. Februar folgte der Föderationsrat. Während die Bevölkerung und Menschenrechtler im Gesetzgebungsprozess die Gelegenheit nutzten, öffentlich Kritik am Gesetz zu üben, war allerdings auch auffällig, dass sich die Rechtswissenschaft an der Debatte – wie im Zusammenhang mit zahlreichen anderen drängenden rechtspolitischen Fragestellungen – kaum beteiligte. In der Fachliteratur fand das Gesetz äußerst wenig Beachtung. Insofern blieb die Debatte weitgehend politisch.

Das neue Gesetz

Vom Aufbau her erinnert das neue Gesetz an seinen Vorgänger. Wesentlichste Neuerung ist die Änderung des Namens, die den Neuanfang symbolisieren soll: Statt wie bisher die »Miliz« ist nun eine »Polizei« für die Gefahrenabwehr in Russland zuständig.

Programmatischer allgemeiner Teil – viele schöne Worte
Auffällig ist, dass der Einleitungsteil gegenüber dem Vorgängergesetz deutlich erweitert wurde. Im Stil politischer Programmatik wird hier das Bild einer neuen Polizei gezeichnet. Statt den Behördenaufbau regelt Art. 1 des Gesetzes nun, dass die Polizei für den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Rechte und Freiheiten der Menschen zuständig ist. Indem das Gesetz den Schutz des Menschen zum vorrangigen Zweck erklärt, vollzieht sich ein Paradigmenwechsel. Der Schutz des Einzelnen wird an die erste Stelle gerückt, er steht vor dem Schutz der öffentlichen Ordnung.

Zahlreiche andere Artikel im Einleitungsteil sind allerdings rein deklaratorisch und wiederholen Verfassungsgrundsätze. So wird gleich mehrfach geregelt, dass die Polizei nur nach den Gesetzen handeln darf. Fol-

ter und unmenschliche Behandlung werden ausdrücklich verboten. So wichtig und so sinnvoll die Aufzählung allgemeiner rechtstaatlicher Prinzipien sein mag, so deutlich macht es auch, dass die Höherrangigkeit der Verfassung und des Völkerrechts sowie die Bindung der staatlichen Organe an das Gesetz keine Selbstverständlichkeit sind, sondern ausdrücklicher Erwähnung bedürfen.

Viele weitere Vorschriften sind offenkundig als politische Reaktion auf das gegenwärtig fehlende Vertrauen in die Polizei zu verstehen: Bemerkenswert ist die Verpflichtung der Polizei, das gesellschaftliche Vertrauen und die Unterstützung durch die Bürger sicherzustellen. Polizisten müssen sich außerdem nach einer Rechtsverletzung bei den Bürgern entschuldigen. Nach dem Gesetz ist die »öffentliche Meinung« eines der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung der Polizei. Daher sollen »Gesellschaftsräte« die Vereinbarkeit der Interessen der Bürger mit denen der Behörden sichern. So wichtig das gesellschaftliche Vertrauen sein mag, so klar ist auch, dass es nicht gesetzlich vorgeschrieben werden kann. Wichtiger als die öffentliche Meinung scheint für die Beurteilung der Polizeiarbeit die Rechtmäßigkeitsprüfung durch unabhängige Gerichte. Denn öffentliche Meinung und Rechtmäßigkeit können auseinanderfallen. Und der Polizist in einem Rechtsstaat sollte sich weniger an die öffentliche Meinung als an die Gesetzmäßigkeit seines Handelns gebunden fühlen. Ob Gesellschaftsräte die richtige Antwort auf das gegenwärtig fehlende Vertrauen zur Polizei sind, bleibt zweifelhaft. Entsprechende Institutionen können auf strukturelle Probleme aufmerksam machen, können aber auch problematische Parallelstrukturen zu Gerichten schaffen.

Insgesamt wirkt der Anfangs- und Prinzipienteil überdimensioniert. In umfangreichen Artikeln wird das Bild vom guten Polizisten in Harmonie mit der Gesellschaft vermittelt, das nüchtern betrachtet illusorisch erscheint. Ein besonders krasses Beispiel für den teilweise naiv-programmatischen Stil des Gesetzes ist ein Artikel, der vom Polizisten verlangt, nicht nur die Verfassung, sondern *alle* Gesetze der Russischen Föderation im Bereich des Inneren zu kennen und ihre Umsetzung zu garantieren. Dies klingt schön, ist aber weder notwendig noch justiziabel.

Schwacher Hauptteil: Die Rechte und Pflichten der Polizei
Sinnvoller als ein überdimensionierter Einleitungsteil wäre die Überarbeitung des Hauptteils gewesen. Hier gibt es jedoch nur unzureichende Verbesserungen im Hinblick darauf, klar bestimmte, eng umrissene Tatbestände zu schaffen, die nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten polizeiliches Handeln vorhersehbar machen. Die Eingriffstatbestände – nach der russischen Termi-

nologie »Rechte« der Polizei – sind zwar teilweise gegenüber dem alten Gesetz konkretisiert, bleiben allerdings in der Regel weiter unstrukturiert und lückenhaft.

In Art. 13 wird eine Liste von insgesamt 37 »Rechten« der Polizei genannt. Dabei stehen Regelungen der internen Organisation in einer Reihe mit Eingriffstatbeständen in die Rechte von Bürgern, wie das Recht, stark alkoholisierte Menschen in besondere Einrichtungen zu bringen, Fahrzeuge anzuhalten aber auch von den Bürgern die Beendigung einer rechtswidrigen Handlung zu fordern und auf öffentlichen Plätzen zu patrouillieren. Dabei ist es einerseits erstaunlich, dass das bloße Patrouillieren zum Recht der Polizei erklärt wird, gleichzeitig aber stört, wenn im selben Satz der Polizei das Recht »zur Ausführung anderer Formen zum Schutz der öffentlichen Ordnung« gegeben wird. Diese Formulierung ist unklar.

Positiv ist indes, dass einige besonders eingriffsin intensive Tatbestände wie die Festnahme von Personen, der Einsatz von Gewalt und Waffen sowie der Zugang zu Wohnungen und die Errichtung von Datenbanken ausführlich geregelt werden. Ausdrücklich wird auch erwähnt, in welche Grundrechte die Rechte eingreifen.

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

Zur Frage der Verhältnismäßigkeit der Anwendung von Gewalt und Waffen drückt sich das Gesetz unklar aus. Zwar steht im Einleitungsteil, alle Maßnahmen müssten »angemessen« sein und weiter hinten, dass der Polizist beim Einsatz von Waffen und Gewalt die konkreten Umstände »zu berücksichtigen« und den Schaden »zu minimieren« habe, anschließend werden jedoch die Regelungen aus dem Vorgängergesetz übernommen. Darin wird allgemein festgelegt, wann der Einsatz von Gewalt und Waffen erlaubt ist und in welchen Situationen verboten. So ist nach Art. 20 körperliche Gewalt generell erlaubt, um Straftaten und die Verletzung von Verwaltungsvorschriften zu verhindern, zur Inhaftierung von Personen sowie zur Überwindung von Widerstand gegenüber der Polizei. Auch der Einsatz besonderer Mittel wie Schlagstock, Gas und Elektroschock ist allgemein möglich, um Straftaten, aber auch um die Verletzung von bloßen Verwaltungsvorschriften zu verhindern.

Im Anschluss an diese weitgehenden Anwendungsrechte folgen enge Ausnahmeregelungen. So heißt es

in Art. 22 über den Einsatz spezieller Mittel, dass dieser nicht gegenüber Frauen mit sichtbaren Anzeichen einer Schwangerschaft, Behinderten und Minderjährigen erfolgen darf, außer in Fällen in denen diese Personen bewaffneten Widerstand leisten oder einen Angriff ausüben, der das Leben und die Gesundheit der Bürger und der Polizei gefährdet. Es fragt sich, ob gegen andere Personengruppen also schon unter niedrigeren Voraussetzungen Schlagstöcke eingesetzt werden dürfen.

Erst im Juli 2010 hatte der EGMR einen Fall entschieden, in dem russische Polizisten mit Schlagstöcken auf einen Angeklagten eingedrückt hatten, der sich geweigert hatte, nach dem Aufruf den Gerichtssaal zu betreten, bis dieser einen epileptischen Anfall erlitt. In dem anschließenden Verfahren gegen die Polizisten stellte das russische Gericht fest, dass die Gewaltanwendung in Übereinstimmung mit dem Polizeigesetz erfolgt war. Danach können Schlagstöcke benutzt werden, um Widerstand zu brechen. Der EGMR kam indes zu dem Ergebnis, dass die Gewaltanwendung der Polizei unverhältnismäßig war und die Voraussetzungen des Falls den Einsatz von Schlagstöcken nicht rechtfertigten, insbesondere, weil der Angeklagte mit Handschellen gefesselt war (EGMR, Kopylov./Russland vom 29.7.2010, AZ. 3933/04).

Andersherum scheinen die Ausnahmeregelungen teilweise nur schwer zu befolgen zu sein. So wird geregelt, dass ein Polizist mit dem Schlagstock nicht auf Kopf, Hals, Schlüsselbein, Bauch, Genitalien und die Herzregion schlagen darf. Hier fragt sich, wie dies bei der Abwehr eines brutalen Angriffs auf einen Polizisten im Einzelnen zu gewährleisten ist.

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

In diesem Teil hätte die Reform tiefer greifen, die Rechte konkretisieren und enger gestalten können. Entscheidender als die Konkretisierung der Tatbestände ist jedoch letztlich, dass die Einhaltung der Normen – ob nun in der alten oder der neuen Fassung – auch überwacht wird.

Law and order durch zentrale Kontrolle

Anlass für die Neufassung des Gesetzes war – wie eingangs dargestellt – die fehlende Kontrolle über den Polizeiapparat. Auf dieses Problem reagiert das Gesetz mit dem Prinzip der Machtvertikale. Die Polizei stellt nunmehr ein »einheitliches zentralisiertes System der föde-

ralen Exekutive« dar. Dies bedeutet, dass die gesamte Polizei nun ausdrücklich direkt dem föderalen Innenministerium untersteht. Die Zusammensetzung, die Mitarbeiterzahl und den Aufbau bestimmt der Präsident der Russischen Föderation. Bisher unterstand nur die Kriminalpolizei dem föderalen Innenministerium, die Schutzpolizei unterstand zunächst den entsprechenden Organen der Exekutive in den Subjekten, d. h. in den einzelnen Regionen des Landes.

Jedes Gesetz braucht einen Richter

Eine verbesserte innerbehördliche Aufsicht ist das eine, in einem Rechtsstaat kommt es aber auch darauf an, dass der Bürger sein Recht von außen durchsetzen kann. Ein Polizeiapparat, in dem die innere »Ordnung« wiederhergestellt ist, muss noch lange kein Apparat des Rechtsstaats sein. Wollte Medwedew Rechtsstaatlichkeit im westlichen Sinne, müsste er gleichzeitig die Justiz reformieren, deren Unabhängigkeit stärken und so dafür sorgen, dass die Rechtsvorschriften im Polizeirecht durch den Bürger durchsetzbar sind.

Hinzu kommt, dass gerade im Polizeirecht, das in besonderem Maße in Grundrechte eingreift, eine gefestigte Rechtsprechung notwendiges Additiv ist, um vorhersehbar zu machen, was erlaubt ist. Auch ein gutes Gesetz kann nicht jeden Einzelfall konkret definieren. So benutzt das Gesetz Begriffe wie die »Gefahr für die öffentliche Ordnung« als Voraussetzung für polizeiliches Handeln. Wann aber ist eine solche Gefahr gegeben? Ist erst der eine Bombe werfende Terrorist eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder schon der Demonstrant? Im Einleitungsteil heißt es auch, Maßnahmen der Polizei müssen angemessen sein und für die Bürger verständlich. Wann ist eine Maßnahme angemessen und verständlich? Ähnliches gilt für die Regelung, dass Handlungen der Polizei, die die Rechte und Freiheiten der Bürger einschränken, sofort abgebrochen werden müssen, wenn der legitime Zweck erreicht ist oder klar ist, dass dieses Ziel nicht durch die Beschränkung der Rechte erreicht werden kann oder nicht erreicht werden sollte. Wer bestimmt das im Einzelfall? Wie im bereits zitierten Fall Kopylov vom EGMR gerügt, erlaubt auch das neue Gesetz im Falle von Widerstand gegen die Polizei Schlagstöcke einzusetzen. Aber bedeutet das auch, einen Angeklagten in Handschellen zu schlagen, der sich weigert, einen Gerichtssaal zu betreten, bis dieser einen epileptischen Anfall erleidet? Hier muss die Rechtsprechung definieren und systematisieren, um vorhersehbar zu machen, was erlaubt ist.

Ausblick

Die freiheitliche Demokratie setzt das Vertrauen seiner Bürger in den Staat und seine Organe voraus. Der

Rechtsstaat stärkt dieses Vertrauen durch die Bindung der Organe an das Recht und die Überprüfbarkeit des Handelns durch die Gerichte. In Russland fehlt dieses Vertrauen vielfach. Von den staatlichen Organen litt gerade die Miliz unter dem fehlenden Vertrauen der Bürger. Mit einem öffentlichkeitswirksamen Gesetzgebungsprozess und einer schnellen Verabschiedung eines komplett neuen Gesetzes demonstrierte Präsident Medwedew seine Handlungsfähigkeit. Tatsächlich aber kann das neue Gesetz die Probleme der russischen Polizei nicht lösen. Einem voluminösen, schön geschriebenen

Einleitungsteil folgt ein nur unzureichend überarbeiteter Hauptteil. Um die fehlende Kontrolle über die Polizei wiederherzustellen, wird entscheidend sein, ob gegen die Kriminalität innerhalb der Polizei künftig entschiedener vorgegangen wird. Dies hängt vor allem vom Willen der Vorgesetzten ab. Um das rechtmäßige Handeln auch gegenüber dem Bürger zu garantieren, bedürfte es letztlich aber einer Justiz, die das Recht auf Leben, das Folterverbot und den Schutz der Wohnung gegen polizeiliches Handeln auch unabhängig vom Willen der Vorgesetzten innerhalb des Polizeiapparats durchsetzen kann.

Über die Autorin

Caroline von Gall ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln und derzeit Visiting Scholar an der Columbia Universität, New York. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Verfassungsrecht in Russland und der Ukraine sowie auf der Rechtsphilosophie in Osteuropa.

Lesetipp:

Caroline von Gall: Das geplante russische Polizeigesetz. Auf der Suche nach Freund und Helfer, in: Osteuropa Recht 4/2010 (Jg. 56), S. 404–411.

ANALYSE

Russlands Polizei – Reform oder neues Geschäftsmodell?

Von Leonid Kosals, Moskau

Zusammenfassung

Die russische Polizei genießt bei der Bevölkerung nur ein geringes Vertrauen. Zu den größten Problemen der Polizei zählen Militarisierung, Intransparenz und die Verfolgung von privaten Wirtschaftsinteressen, oft in Verbindung mit Korruption. Die bisherigen Polizeireformen zielten alle nicht auf eine Verbesserung der Sicherheit für die einfache Bevölkerung. Stattdessen versucht die politische Führung, die eigene Kontrolle über die Polizei zu stärken. Ernsthafte Reformen würden jedoch die Auseinandersetzung mit den tiefer liegenden Problemen verlangen.

Unzufriedenheit mit der Polizei

Das Vertrauen der russischen Bevölkerung in die Polizei liegt deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Beim European Social Survey 2008, der 28 Länder erfasste, war das Vertrauen in die Polizei nur in zwei Ländern (Bulgarien und Ukraine) noch niedriger als in Russland. Auf einer Skala von 0 bis 10 erreichte die russische Polizei einen Wert von 3,8, während der europäische Durchschnitt bei 5,5 lag und z. B. die deutsche Polizei auf einen Wert von 6,7 kam.

Hinter diesem niedrigen Vertrauen steht die schlechte Erfahrung, die viele Russen im Umgang mit der Polizei gemacht haben. Selbst als Opfer einer Straf-

tat scheuen sich viele, sich an die Polizei zu wenden. Meinungsumfragen zufolge verständigen weniger als 40 % der Geschädigten die Polizei um eine Straftat zu melden, ein Strafverfahren einzuleiten oder eine Entschädigung einzuklagen. Die meisten Befragten geben an, mit der Reaktion der Polizei auf ihre Eingabe enttäuscht zu sein. Nur etwas mehr als ein Viertel äußerte Zufriedenheit, während fast ein Drittel angab, dass die Polizei überhaupt nicht auf ihr Hilfesuch reagierte. Betroffene, die die Polizei zur Hilfe gerufen haben, bewerten die Tätigkeit der Beamten schlechter als jene, die noch keinen persönlichen Kontakt mit Polizisten hatten.