

## Analyse

# Das neue Terrorbekämpfungsgesetz Russlands vom 10. März 2006

Otto Luchterhandt, Hamburg

### Zusammenfassung

Russland hat ein Terrorismusproblem, und es ist gewiss nicht nur „hausgemacht“, aber im Umgang mit diesem Problem hat die Präsidialexecutive eine ernste Glaubwürdigkeitslücke. Unter Präsident Putin ist sie eher noch breiter geworden, da er bei der Terrorbekämpfung bisher kaum Erfolge aufzuweisen hat. Am 10. März 2006 ist nun ein neues Terrorismusbekämpfungsgesetz in Kraft getreten. Es ist Teil eines Gesetzespakets, zu dem u. a. auch Novellierungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung zählen, vor allem aber das Dekret Präsident Putins vom 15. Februar 2006, welches ergänzende Organisationsmaßnahmen der Terrorismusbekämpfung, voran die Bildung eines „Nationalen Antiterroristischen Komitees“ unter der Leitung des FSB-Chefs anordnet. Das neue Terrorismusbekämpfungsgesetz strafft und verschärft die bisher geltenden Vorschriften.

### Das sowjetische Verhältnis zum Terrorismus

Das Verhältnis zum Terrorismus in Russland kann man als ambivalent bezeichnen. Als eine Richtung im russischen Jakobinismus wurde der Terrorismus der radikalen Narodniki in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts zu einer historischen Kraft. Starken Einfluss hatten sie auf Lenins Theorie und Praxis des – auch mit terroristischen Methoden – geführten revolutionären Kampfes vor 1917, auf Politik und Ideologie von Partei und Staat nach der Oktoberrevolution. Terror als *Mittel* der Politik, nun von der Sowjetideologie legitimiert, hat die UdSSR bis zu Stalins Tod nachhaltig geprägt. Konzeptionell integriert in den weltweiten Kampf der UdSSR um die Hegemonie des „sozialistischen Lagers“, unterstützten KPdSU und KGB (auch) mit terroristischen Methoden arbeitende Gruppen, meist in der Dritten Welt, bis zur Perestrojka. Die Grenze zwischen Terror als Verbrechen und Terror als gute Tat im revolutionären Kampf zogen sie nach ideologischen, letztlich politischen Nützlichkeitsabwägungen. Diesem ideologisch-etatistischen Ansatz war auch die Strafbarkeit des „Terroraktes“ gemäß Art. 66 StGB RSFSR vom 27.10.1960 verhaftet: „Die Tötung eines Staats- oder Gesellschaftsfunktionsnärs oder eines Vertreters der Staatsgewalt wird, wenn sie im Zusammenhang mit dessen staatlicher oder gesellschaftlicher Tätigkeit zur Untergrabung oder Schwächung der Sowjetmacht begangen wurde, ... bestraft.“

Von dem prinzipiellen Ansatz der Terrorbekämpfung, wie er insbesondere der Europaratskonvention vom 17.1.1977 über die Bekämpfung des Terrorismus zugrunde liegt, war die UdSSR weit entfernt.

### Terrorismusbekämpfung in Russland

Anschluss an Standards der Terrorismusbekämpfung im universellen und regionalen Völkerrecht

fanden erst die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Im Falle Russlands war dieser Wandel von Anfang an eng mit seinem Kampf um die Wahrung der territorialen Integrität im Nordkaukasus, vor allem aber mit den Entwicklungen in und um Tschetschenien verbunden. Sein Verhältnis zum Terrorismus war freilich erneut ambivalent. Denn die rücksichtslose Kriegsführung in Tschetschenien seit 1994 verletzte und verletzt die elementaren Normen des humanitären Völkerrechts in einem Ausmaß und in einer Intensität, welche terroristischen Aktionen wie der Geiselnahme in Budjonnowsk unter Führung des berüchtigten Terroristen Schamil Basajew (14.6.1995) in nichts nachstehen.

Erst mit dem Terrorismus-Tatbestand im neuen Strafgesetzbuch vom 13.6.1996 (in Kraft getreten: 1.1.1997) fand Russland Anschluss an die internationale Entwicklung. Art. 205 Abs. 1 lautet: „Terrorismus, d. h. die Bewirkung einer Explosion, eines Brandes oder die Begehung sonstiger Handlungen, welche die Gefahr des Todes von Menschen, der Zufügung eines bedeutenden Vermögensschadens oder des Eintritts sonstiger gesellschaftlich gefährlicher Folgen mit sich bringen, wenn diese Handlungen begangen wurden, um die öffentliche Sicherheit zu verletzen, die Bevölkerung in Schrecken zu versetzen oder auf die Entscheidungsfindung von Staatsorganen einzuwirken, sowie die Drohung damit, zu denselben Zwecken eine der genannten Handlungen zu begehen, wird mit ... bestraft.“

Zahlreich, aber – wie die Entwicklung zeigen sollte – wenig effektiv waren die im vergangenen Jahrzehnt ergriffenen Maßnahmen zur Organisation der Terrorismusbekämpfung. Naturgemäß spielte der Föderale Sicherheitsdienst (FSB) hier die Hauptrolle. 1995 richtete er bei seinem Department für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung ein „Antiterroristisches Zentrum“ ein. Im Januar 1997 berief der damalige Regierungschef Wiktor Tschernomyrdin eine „Interbehördliche Antiterroristische Kommission

der Russischen Föderation“, die 1998 in „Föderale Antiterrorismuskommision“ umbenannt wurde. Unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten und des FSB-Chefs als dessen Stellvertreter vereinigte sie schließlich über zwei Dutzend Ressortchefs und Vizeminister. Wohl das wichtigste Produkt ihrer Arbeit war zunächst das Gesetz über den Kampf gegen den Terrorismus vom 25.7.1998, nunmehr das am 10.3.2006 in Kraft und an seine Stelle getretene Terrorismusbekämpfungsgesetz. Es ist Teil eines Gesetzespakets, zu dem u. a. auch (noch in der parlamentarischen Beratung befindliche) Novellierungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung zählen, vor allem aber das Dekret Präsident Putins vom 15.2.2006, welches ergänzende Organisationsmaßnahmen der Terrorismusbekämpfung, voran die Bildung eines „Nationalen Antiterroristischen Komitees“ unter der Leitung des FSB-Chefs Nikolaj Patrushev anordnet. Es löst – vermutlich – die Föderale Antiterrorismuskommision des Ministerpräsidenten ab.

### Das neue Antiterrorismusgesetz

Das neue Antiterrorismusgesetz (vgl. dazu auch den Beitrag auf S. 5) gleicht zwar nach Umfang und Systematik deutlich seinem Vorgänger von 1998, unterscheidet sich aber von ihm in nicht wenigen Punkten. Die wichtigsten Neuerungen betreffen die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung unter den Exekutivorganen unter Einschluss der Armee, ferner die Umschreibung des Gebiets von Antiterrorereinsätzen und die Erweiterung der exekutiven Eingriffsbefugnisse in das Zivilleben. Erstmals werden Antiterrororgane ermächtigt, sich zu Wasser oder im Luftraum bewegende terrorismusverdächtige Objekte abzuschießen. Insgesamt lassen die Neuerungen den Willen erkennen, aus den Erfahrungen der spektakulärsten Terroranschläge der letzten Jahre, namentlich auf das Musical-Theater „Nord-Ost“ in Moskau (Oktober 2002), auf die Schule Nr. 1 in Beslan/Nord-Ossetien-Alanien (September 2004) sowie aus den Terrorangriffen auf die Hauptstädte Nasran in Inguschetien (Juni 2004) bzw. Naltschik in Kabardino-Balkarien (Oktober 2005) zu lernen.

Das neue Terrorismusbekämpfungsgesetz strafft und verschärft die bisher geltenden Vorschriften; es gibt sich noch kompromissloser. Mehr als bisher wird unterstrichen, alle geeignet erscheinenden Mittel „systemisch und komplex“ zur Bekämpfung von Terrorismus einzusetzen (Art. 2 Nr. 5). Die Überzeugung scheint ungebrochen, den Terrorismus durch die Ausweitung und Integration sämtlicher Repressionsinstrumente des Staates in den Griff bekommen, ihn letztlich „besiegen“ zu können, obwohl die seit Mitte der 90er Jahre erlassenen, kontinuierlich verschärften Antiterrorgesetze und Organisationsmaßnahmen zu dieser Hoffnung kaum

Anlass geben. Im Gegenteil, paradoxerweise haben sich gerade während der Amtszeit Präsident Putins terroristische Aktionen in Russland nicht nur gehäuft, sondern sie sind erstmals auch in bislang nicht betroffene Regionen des Landes, namentlich in die Hauptstadt Moskau, getragen worden und haben insgesamt erschreckende Dimensionen angenommen. Hatten sich in den 90er Jahren die Terroraktionen noch im Wesentlichen auf Tschetschenien beschränkt, hat sich nun das Operationsgebiet der mit terroristischen Methoden arbeitenden Rebellen auf fast den gesamten Nordkaukasus ausgedehnt. So spricht wenig dafür, dass dem Antiterrorkurs des Kreml unter dem neuen Gesetz im Nordkaukasus der Durchbruch zu nachhaltigen Erfolgen beschieden sein wird.

Nur eher andeutungsweise kann man dem neuen Gesetz entnehmen, dass die Hauptverantwortung für die Terrorbekämpfung der Föderale Sicherheitsdienst (FSB) trägt und dass dessen Chef entweder selbst oder aber einer seiner Untergebenen die Entscheidung über die Durchführung der kontraterroristischen Operation trifft, dass er zugleich verantwortlicher Chef dieser Operation ist und sich dabei sowohl eines „Operativen Stabes“, als auch einer „Gruppierung von (personellen) Kräften und (sachlichen) Mitteln“ aus anderen, mit Sicherheitsfragen befassten Ressorts bedient.

Am Terrorbekämpfungsgesetz von 1998, an seiner Konkretisierung und Ausführung, war von kompetenter Seite kritisiert worden, dass der für eine erfolgreiche Terrorbekämpfung erforderliche breite Ansatz, nämlich die Integration sowohl vorbeugender als auch operativ-repressiver Maßnahmen zu kurz gekommen sei. Der Gesetzgeber hat daraus nicht die Konsequenz gezogen, ein umfassendes, auch die Prophylaxe von Terrorismus ausführlich regelndes Gesetz auszuarbeiten. Er blieb dabei, ein sich im Wesentlichen auf die operative Bekämpfung akuter Terrorakte beschränkendes Gesetz mit der Bildung von interministeriellen Organen zu kombinieren und ihnen die Diskussion und Ausarbeitung von strategischen und taktischen Unterlagen der Terrorbekämpfung, die Koordination der beteiligten Ressorts, die Kooperation mit dem Ausland usw. zu übertragen. Dies ist mit der erwähnten Errichtung des Nationalen Antiterroristischen Komitees unter der Leitung des FSB-Chefs auf der föderalen Ebene und der Beibehaltung der Antiterrorkommissionen in den Subjekten der Föderation mit deren Exekutivchefs an der Spitze geschehen.

Außerdem hat man beim Nationalen Komitee einen Föderativen Operativen Stab und in den Subjekten Russlands Operative Stäbe aus zehn bzw. fünf Vertretern der Sicherheitsressorts eingerichtet. Der Chef des Föderalen Stabs wird vom FSB-Chef ernannt (Art. 6 Präsidentendekret vom 15.2.2006); die

Chefs der territorialen Stäbe sind kraft Amtes die regionalen FSB-Chefs. Die Aufgaben und Kompetenzen der Stäbe listet Art. 14 des Terrorbekämpfungsgesetzes auf. Inhaltlich decken sie sich mit denen des Nationalen Antiterroristischen Komitees.

### Lehren aus Beslan?

Die Organisations- und Leitungsstrukturen für die Terrorismusbekämpfung im Nordkaukasus sollen durch noch zu erlassende Spezialregelungen bestimmt werden (Art. 7, 8 Präsidentendekret). Welche Konsequenzen man aus dem Kompetenzchaos in der Terrorbekämpfung gezogen hat oder ziehen will, das im Fall der Schule von Beslan zutage getreten war, kann man der Neuregelung daher nicht entnehmen.

In Beslan waren nebeneinander und teilweise auch unabhängig voneinander (und gegeneinander!) drei Stäbe tätig gewesen: 1. der vom Präsidenten Nordossetiens/Alaniens, A. S. Dsasocho, geleitete territoriale Operative Stab; 2. der Föderale Operative Stab unter Leitung des FSB-Generals, V. A. Andrejew und 3. der im Hintergrund agierende, aber die entscheidende Rolle spielende Stab der drei Stellvertretenden FSB-Chefs Prunitschew, Anisimow und Tichonow. Diese beiden FSB-Stäbe waren erst während der Geiselnahme gebildet worden!

Für die Hauptursache des Versagens in Beslan hält man allem Anschein nach den Umstand, dass seit 2003 die Kompetenz für die Durchführung antiterroristischer Maßnahmen (auch) im Nordkaukasus vom FSB auf das Innenministerium Russlands (MWD) verlagert worden war. Das erklärt jedenfalls, weswegen das jüngste Terrorbekämpfungspaket die maßgebenden Kompetenzen wieder beim FSB konzentriert hat, dass das Innen- und das Verteidigungsministerium ihm im Antiterrorkampf strikt untergeordnet sind und dass die regionalen Exekutivchefs der Subjekte der Föderation ihre operativen Funktionen in der Terrorbekämpfung verloren haben.

### Das Versagen der Putinschen Führung

Russland hat ein Terrorismusproblem, und es ist gewiss nicht nur „hausgemacht“, aber im Umgang mit diesem Problem hat die Präsidialexekutive eine ernste Glaubwürdigkeitslücke. Unter Präsident Putin ist sie eher noch breiter geworden. Das hat viele Ursachen, deren Wurzeln teilweise tief in der Geschichte liegen. Sie haben ganz überwiegend mit den

Verhältnissen und Entwicklungen im Nordkaukasus zu tun. Einige von ihnen, die erst in jüngerer Zeit gesetzt wurden, seien abschließend kurz aufgelistet:

1. Die staatlichen Sicherheitsorgane haben sich von Anfang an, vor allem in den beiden Tschetschenien-Kriegen, ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung völlig unverhältnismäßiger, menschenverachtender Methoden der Terrorismusbekämpfung bedient, und sie standen darin den Terroristen in nichts nach.

2. Die Präsidialexekutive ist nicht nur für schwerste Verletzungen des humanitären Völkerrechts von Seiten ihrer Sicherheitskräfte im Zuge der Terrorbekämpfung verantwortlich, sondern ganz besonders auch dafür, dass sie seit Jahren den Krieg und die Bekämpfung von Terroristengruppen im Nordkaukasus ganz bewusst ohne Verhängung des Ausnahmezustandes, daher ohne ausreichende Ermächtigungsgrundlage und folglich unter schreiender Verletzung ihrer Bindung an die Verfassung und die Gesetze des Landes führen.

3. Die Präsidialexekutive unterstützt seit Jahren einen Machthaber in Tschetschenien, nämlich Ramsan Kadyrov, der unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung selbsthemmungslos, ohne Achtung von Gesetz und Recht, mit terroristischen Methoden gegen seine angenommenen und wirklichen Gegner sowie gegen die Zivilbevölkerung vorgeht und dafür von Moskau mit Orden ausgezeichnet und in der staatlichen Hierarchie laufend befördert wird.

4. Die präsidialen Justiz- und Sicherheitsbehörden haben insbesondere keinen der seit 1999 vorgekommenen schlimmsten Terrorakte, sei es von Moskau oder Wolgodonsk, von Nasran, Beslan oder Naltschik, trotz ständiger Erweiterung ihrer Machtbefugnisse und ihrer logistischen Aufrüstung aufklären können. Starke Indizien deuten darauf hin, dass daran weniger professionelle Unfähigkeit Schuld ist, als vielmehr die fehlende Bereitschaft, die Ermittlungen ohne Ansehen von Personen und Institutionen sowie mit der gebotenen Achtung gegenüber den Opfern und ihren Angehörigen zu führen.

5. Die Präsidialexekutive erhöht und stärkt die Glaubwürdigkeit ihrer Politik der Terrorbekämpfung in Russland nicht dadurch, dass sie – wie im Falle der Palästinenserorganisation Hamas – mit politischen Organisationen paktiert, die ganz offen terroristische Methoden als Mittel der Politik einsetzen und rechtfertigen.

*Redaktion: Hans-Henning Schröder*

#### Über den Autor

Prof. Dr. jur. Otto Luchterhandt ist Direktor der Abteilung für Ostrechtsforschung an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg. Seine Forschungsgebiete sind Rechtsordnungen der Staaten Osteuropas, Kaukasiens und Mittelasiens.

#### Lesetipps

- Carmen Schmidt: Die Reaktion des russischen Staates auf den 11. September 2001, in: Bernd Rill (Hg.): Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 40), München 2003, S. 69–78.
- Tillmann Keber: Das Recht des Ausnahmezustands in der Russländischen Föderation. Auf Voraussetzungen und Verfahren, Hamburg 2004.
- Günter Warg: Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, Speyer/Kassel 2002.