



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. Dezember 2013
(OR. en)**

18051/13

**VISA 294
COEST 419**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Dezember 2013
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 923 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Erster Fortschrittsbericht über die Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen im Hinblick auf visumfreie Kurzaufenthalte der russischen Bürger und der Bürger der Europäischen Union durch Russland im Rahmen des Visumdialogs zwischen Russland und der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2013) 923 final**.

Anl.: **COM(2013) 923 final**



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.12.2013
COM(2013) 923 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Erster Fortschrittsbericht über die Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen im
Hinblick auf visumfreie Kurzaufenthalte der russischen Bürger und der Bürger der
Europäischen Union durch Russland im Rahmen des Visumdialogs zwischen Russland
und der EU**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Erster Fortschrittsbericht über die Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen im Hinblick auf visumfreie Kurzaufenthalte der russischen Bürger und der Bürger der Europäischen Union durch Russland im Rahmen des Visumdialogs zwischen Russland und der EU

I. Hintergrund

Die EU und Russland kamen auf ihrem Gipfeltreffen im Mai 2003 überein, dass beide Seiten damit beginnen sollten, die Bedingungen für eine beiderseitige Abschaffung der Visumpflicht auf lange Sicht zu prüfen; dies schuf den Rahmen für Gespräche über visumfreie Aufenthalte zwischen Russland und der EU. Im Frühjahr 2007 wurde dann der Visumdialog zwischen der EU und Russland auf den Weg gebracht. Wie die Visumdialoge mit anderen Drittländern und gemäß den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 umfasste der Visumdialog zwischen der EU und Russland vier Themenkomplexe (Dokumentensicherheit einschließlich biometrischer Daten, illegale Migration einschließlich Rückübernahme, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Außenbeziehungen).

Zwischen Dezember 2007 und März 2010 fanden in Moskau sechs Sachverständigensitzungen statt; Ziel war eine Sondierung der geltenden Rechtsvorschriften und der aktuellen Praxis in der EU und in Russland zu allen vier Themenkomplexen des Visumdialogs.

Gestützt auf die Ergebnisse der Sachverständigensitzungen schlug die Kommission dem Rat vor, beide Seiten sollten auf der Sitzung des Ständigen Partnerschaftsrats EU-Russland für Freiheit, Sicherheit und Recht am 10. Mai 2010 die Erarbeitung eines Dokuments über „Gemeinsame Maßnahmen im Hinblick auf visumfreies Reisen“ beschließen, welches die technischen Kriterien und Voraussetzungen für die Visumfreiheit aufzeigt. Der Rat erklärte sein Einverständnis mit diesem Verfahren.

Auf dieser Grundlage beauftragte der Ständige Partnerschaftsrat auf seiner Tagung im Mai 2010 die leitenden Beamten, zu erörtern, wie der Übergang in die praktische Phase gestaltet werden kann. Auf Vorschlag der leitenden Beamten, die 2010 mehrfach tagten, bestätigte der Ständige Partnerschaftsrat EU-Russland auf seiner Sitzung im November 2010 offiziell die Methodik der gemeinsamen Maßnahmen und beauftragte die leitenden Beamten mit der Erstellung des Dokuments.

Um die Gespräche in Gang zu bringen, wurde im März 2011 ein erster Entwurf der EU für eine einschlägige Liste an Russland übermittelt. Der Prozess zog sich bis zum Jahresende hin und auf dem Gipfeltreffen EU-Russland am 15. Dezember 2011 beschlossen die EU und Russland dann offiziell die „gemeinsamen Maßnahmen im Hinblick auf visumfreie Kurzaufenthalte der russischen Bürger und der Bürger der Europäischen Union“. Auch die Umsetzung der Maßnahmen wurde auf dem Gipfel auf den Weg gebracht.

Eine entsprechende Auftaktsitzung der Sachverständigen aus der EU und Russland fand im März 2012 statt. Auf dieser Sitzung erörterten und erläuterten beide Seiten ihre Vorstellungen über die einzelnen gemeinsamen Maßnahmen und die zu ergreifenden erforderlichen operativen Maßnahmen, um deren Umsetzung umfassend zu bewerten.

Im Anschluss daran erstellten sowohl Russland als auch die EU einen schriftlichen Bericht über den aktuellen Stand der Umsetzung aller gemeinsamen Maßnahmen. Russland übermittelte seinen schriftlichen Bericht am 13. April 2012, die EU den ihrigen am 31. Mai 2012. Bis September 2012 wurden auf schriftlichem Weg weitere Informationen ausgetauscht und von beiden Seiten formulierte zusätzliche Fragen beantwortet.

Auf der Grundlage des schriftlichen Informationsaustausches organisierten beide Seiten Missionen vor Ort für die Sachverständigen. Zwischen September 2012 und Juli 2013 fanden vier entsprechende Dienstreisen (je eine pro Themenkomplex) von EU-Sachverständigen nach Russland statt (nach Moskau sowie in zahlreiche andere Gebiete). Im Gegenzug unternahmen russische Sachverständige zwischen Dezember 2012 und Oktober 2013 vier einschlägige Dienstreisen in die EU (insgesamt wurden dabei 23 Besuche in einzelnen Mitgliedstaaten organisiert).

Der Visumdialog zwischen der EU und Russland fußt beiderseitig auf uneingeschränkter Gegenseitigkeit. Der Weg hin zur Liberalisierung der Visabestimmungen ist von den Fortschritten abhängig, die bei der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen erreicht werden; einen Automatismus gibt es hierbei nicht. Wie in den Schlussbestimmungen zu den gemeinsamen Maßnahmen vorgesehen, werden die Parteien erst dann nach ihren internen Verfahren über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EU und Russland über visumfreies Reisen entscheiden, wenn die gemeinsamen Maßnahmen vollständig umgesetzt worden sind. Die wirksame Durchführung des Visumerleichterungs- und des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Russland ist für den Visumdialog von entscheidender Bedeutung.

Neben einer Erörterung der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen wird auch die Entwicklung und Bewertung anderer, in den Schlussbestimmungen zu den gemeinsamen Maßnahmen aufgeführter Themen berücksichtigt (die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Migrationsströme und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Quote der Ablehnung von Visumanträgen, der akzeptierten Rückübernahmeanträge und der tatsächlichen Rückführungen, die Anzahl der Rückführungsentscheidungen, der Einreiseverweigerungen sowie der aufgegriffenen Bürger der Parteien, die sich irregulär im Hoheitsgebiet der anderen Partei aufhalten, sowie der Zeitaufwand für den Grenzübertritt zwischen der EU und Russland).

Die Kommission hat sowohl dem Rat als auch dem Europäischen Parlament über alle Entwicklungen im Rahmen des Visumdialogs regelmäßig Bericht erstattet. Zu gegebener Zeit wird die Kommission zudem eine umfassende Bewertung u. a. der migrations-, grenzmanagement- und sicherheitsbezogenen Auswirkungen vorlegen, die sich für die EU und für die regionale Kohärenz aus einer Abschaffung der Visumpflicht zwischen der EU und Russland ergeben.

Mit diesem Bericht, der Probleme artikuliert und Empfehlungen formuliert, legt die Kommission den ersten Fortschrittsbericht zur Beschreibung des Sachstandes bei der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen durch Russland vor.

II. Bewertung der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen zu jedem Themenkomplex

Themenkomplex 1: Dokumentensicherheit einschließlich biometrischer Daten

Allgemeine Bewertung

Russland hat in diesem Bereich in den letzten Jahren deutliche Fortschritte erreicht. Dies umfasst die Einführung eines biometrischen Passes im Jahr 2006 sowie dessen Aktualisierung entsprechend den ICAO-Standards in den Jahren 2010 und 2013. Die Herstellung, Ausstellung und Personalisierung internationaler biometrischer Pässe erfolgt vergleichsweise sicher und entsprechend den einschlägigen ICAO-Verfahren und -Standards. Gestohlene oder verlorene Pässe werden – allerdings händisch – der zentralisierten Interpol-Datenbank gemeldet. Die Sicherheit der Ausgangsdokumente (die wichtigsten russischen Ausweisdokumente, die Inlandspässe, eingeschlossen) ist zweckangemessen, und die Verfahren bei der Personalisierung und Ausstellung entsprechen aktuellen Standards. Es werden einschlägige Schulungen angeboten – dies umfasst auch Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen –, deren Effizienz jedoch bislang noch nicht untersucht wurde. Festzuhalten ist auch, dass das liberale Namensänderungsrecht in Verbindung mit der Tatsache, dass es kein zentrales Personenstandsregister gibt, Möglichkeiten des Missbrauchs begünstigen kann.

Ausführliche Erläuterungen

- **Einführung biometrischer Pässe, die den ICAO-Standards entsprechen, auf der Grundlage eines umfassenden und gesicherten Identitätsmanagements, und zwar unter Berücksichtigung der Arbeiten im Rahmen der ICAO und eines angemessenen Schutzes personenbezogener Daten, sowie Gewährleistung der Echtheit dieser Pässe, Erleichterung einer genauen Überprüfung der Identität ihrer Inhaber durch die einschlägigen Behörden beider Seiten.**

Die biometrischen Pässe wurden im Jahr 2006 eingeführt; am 1. März 2010 erfolgte eine Aktualisierung. Der Pass in aktualisierter Form entspricht den ICAO-Standards und bietet verbesserte Sicherheitsmerkmale. Seit 2013 wird eine dritte Generation von biometrischen Pässen ausgestellt, die zudem Fingerabdruckdaten enthält. Die Nachfrage nach nicht-biometrischen Pässen nimmt zwar ab, man kann jedoch derartige Pässe nach wie vor beantragen und es ist nicht geplant, deren Ausstellung einzustellen.

Die entscheidenden **Kompetenzen** für die Herstellung und Ausstellung sowohl der internationalen Pässe als auch der Ausgangsdokumente liegen bei der Staatsdruckerei Goznak, beim staatlichen Registeramt (ZAGS) mit seinen (für die Ausstellung der Originalbescheinigungen zuständigen) regionalen und lokalen Dienststellen und bei der föderalen Migrationsbehörde (FMS) mit ihren regionalen und lokalen Dienststellen (die für die Ausstellung der internationalen Pässe und der russischen Inlandspässe zuständig sind).

Die aktuelle Generation der biometrischen Pässe ist fälschungssicher und entspricht den ICAO-Standards. Das Ausstellungsverfahren ist verlässlich und relativ sicher; dies gilt sowohl für die Überprüfung der Identität des Antragstellers als auch für den Druck und die Lagerung der Blankopässe sowie deren Personalisierung. Den Schutz der im Rahmen dieses Verfahrens gespeicherten Daten regelt das föderale Gesetz Nr. 152-FZ vom 27. Juli 2006 über personenbezogene Daten.

Die **Ausgangsdokumente** (d. h. Inlandspässe und Originalbescheinigungen) sind technisch gut gegen Fälschung geschützt. Darüber hinaus bietet der Inlandspass in seiner (seit Januar 2008 ausgestellten) neuen Formen zusätzliche Sicherheitsmerkmale und ist maschinenlesbar gemäß den ICAO-Standards. Die Blankopässe werden sicher und effizient (zentral) hergestellt und gelagert. Die Personalisierung und Ausstellung der Dokumente erfolgt auf regionaler Ebene und die einschlägigen Verfahren entsprechen aktuellen Standards.

Die in Augenschein genommenen **Dienststellen** der einschlägigen Behörden auf zentraler und lokaler Ebene, in denen sowohl die internationalen Pässe als auch die Ausgangsdokumente bearbeitet werden, waren gut gesichert. Die sicherheitsrelevanten Verwaltungsverfahren bezüglich Zugang zu und Bearbeitung von Dokumenten wurden eingehalten.

Es gibt kein zentrales **Register**. Die Originalbescheinigungen werden auf regionaler Ebene bearbeitet und jedes Gebiet verfügt über ein eigenes Register, eine eigene elektronische Datenbank (dies galt zumindest in den von den EU-Sachverständigen besuchten Dienststellen). In Zweifelsfällen gibt es administrativ geregelte Konsultationen zwischen den Gebieten (zumeist in Form einer offiziellen Anfrage auf dem Postweg). Die russischen Behörden berichteten von Plänen, ein neues zentralisiertes elektronisches Personenstandsregister einzurichten, ein genauer Termin wurde jedoch nicht genannt. Für eine gewisse Verbesserung könnte diesbezüglich ein Portal zur Vernetzung verschiedener föderaler Behörden und Ministerien (SMEV) sorgen, dass die elektronische Bearbeitung von Anfragen ermöglicht (und das Berichten zufolge bereits funktioniert).

Die Bestimmungen für eine Namensänderung sind offenbar vergleichsweise liberal und bleiben ein heikler Punkt. Bürger, die ihren Namen ändern wollen, sehen sich derzeit faktisch keinerlei Beschränkungen gegenüber. Da kein zentralisiertes Personenstandsregister existiert, lassen sich Namensänderungen nur auf regionaler Ebene oder nach einer offiziellen Anfrage bei einer anderen regionalen Dienststelle des staatlichen Registeramtes (ZAGS) nachvollziehen; dies ist zeitraubend und eröffnet dadurch Möglichkeiten für einen Missbrauch.

- **Gewährleistung einer raschen und systematischen Meldung verlorener und gestohlener Pässe an die Interpol-Datenbank.**

Angaben über verlorene und gestohlene internationale Pässe werden in der zentralisierten Datenbank der Migrationsbehörde (FMS) erfasst und dann dem Nationalen Zentralbüro (NCB) von Interpol beim russischen Innenministerium gemeldet; anschließend werden sie über ein Push-Pull-Informationssystem in die Interpol-Datenbank über gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD) aufgenommen. Die einschlägigen Informationen werden täglich händisch in die Interpol-Datenbank hochgeladen.

Das russische Innenministerium hat ein (2013 abzuschließendes) Entwicklungsprojekt zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen der Migrationsbehörde und dem Nationalen Zentralbüro durchgeführt; Ziel war eine Automatisierung der Dateneinspeisung in die SLTD-Datenbank.

Russland hat bislang noch keine Angaben über verlorene und gestohlene Inlandspässe oder Ausgangsdokumente in die SLTD-Datenbank von Interpol eingespeist, da diese Dokumente im Ausland nicht verwendbar sind. Dennoch erwägt die russische Seite, künftig auch diese Dokumente zu berücksichtigen.

- **Fortführung eines regelmäßigen Austauschs von Musterpässen und Visumformularen, der Unterrichtung über gefälschte Dokumente und der Zusammenarbeit bei der Dokumentensicherheit.**

Musterpässe und Visumformulare werden regelmäßig über diplomatische Kanäle des Außenministeriums ausgetauscht. Die Migrationsbehörde erhält vom Innenministerium Muster ausländischer Dokumente und leitet diese zu Informationszwecken an ihre regionalen und lokalen Dienststellen weiter.

- **Durchführung von Schulungsprogrammen über die Methoden des Dokumentenschutzes ausgehend von den ICAO-Standards, u. a. über die Einführung biometrischer Parameter, sowie Austausch von Informationen über die Methoden und etwaige wissenschaftliche Forschungstätigkeiten in diesem Bereich.**

Beamte der staatlichen Meldebehörde und der Migrationsbehörde erhalten zunächst eine Einstiegsschulung, die dann in regelmäßigen Abständen aktualisiert wird. Zudem werden E-Learning-Programme angeboten. Die Konsularabteilung des Außenministeriums hat ein Schulungszentrum eingerichtet, das Kurse über das Ausstellungsverfahren und die Sicherheitsmerkmale biometrische Pässe anbietet.

Wie leistungsfähig die Schulungsprogramme sind, hängt höchstwahrscheinlich davon ab, wie groß die betreffende Dienststelle ist, wo sie sich im Land befindet und welche Personalmittel dort zur Verfügung stehen. Die Beamten, mit denen die EU-Sachverständigen in allen Dienststellen der betreffenden Behörden zu tun hatten, waren über die einschlägigen Verfahren sowie ihre Aufgaben und Zuständigkeiten bestens informiert.

- **Durchführung und erforderlichenfalls Verbesserung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, einschließlich ethischer Normen, die sich an Beamte sämtlicher Behörden richten, die mit dem umfassenden und gesicherten Identitätsmanagement befasst sind.**

Nach Angaben der russischen Behörden werden in den allgemeinen Schulungsprogrammen für die betreffenden Mitarbeiter auch Fragen der Korruptionsbekämpfung behandelt; nach Erlass neuer Rechtsvorschriften in diesem Bereich werden auch die entsprechenden Schulungsinhalte aktualisiert. Die Sachverständigen konnten jedoch im Rahmen ihrer Mission Inhalte und Qualität der Schulungskurse und der Lehrplananforderungen nicht hinreichend überprüfen (dies gilt insbesondere in Bezug auf die staatliche Meldebehörde).

Im Rahmen einer allgemeinen politischen Strategie zur Bekämpfung der Korruption beschloss die russische Migrationsbehörde den Verhaltenskodex für Staatsbeamte (Anordnung der Migrationsbehörde vom 25. Februar 2011), der derzeit eingeführt wird und für alle Mitarbeiter der Behörde verbindlich ist. Einige Bestimmungen dieses Kodex werden in den Beschäftigungsverträgen der Meldebehörde explizit aufgeführt. Zudem hat die Behörde Instrumente für die Kommunikation mit den Bürgern zwecks Korruptionsbekämpfung geschaffen (Website, Hotline usw.) und bringt derzeit Präventionsmaßnahmen auf den Weg.

Wie wichtig Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen im Bereich der Dokumentensicherheit sind, zeigt insbesondere die Tatsache, dass auch ein gut funktionierendes System zur Ausstellung von Dokumenten, das Fälschungen verhindert, ausgehebelt wird, wenn durch Korruption mehr Möglichkeiten entstehen, sich Originaldokumente illegal zu beschaffen.

<p>Probleme und empfohlene Folgemaßnahmen betreffend Themenkomplex 1:</p>
--

Auf der Grundlage der oben dargelegten Ergebnisse hat die Kommission folgende Probleme festgestellt, die einer weiteren Erörterung mit den russischen Behörden bedürfen:

- Die Rechtsvorschriften für eine Namensänderung sind in Russland vergleichsweise liberal; dies könnte den Missbrauch und die Annahme einer neuen Identität befördern. Ein solcher

Identitätswechsel wäre insbesondere für die Behörden von Drittländern – EU-Mitgliedstaaten eingeschlossen – nur schwer feststellbar.

- Aufgrund mangelnder Informationen über Inhalt und Ergebnisse der Schulungsprogramme und über die Anforderungen der Lehrpläne für Beamte der Migrationsbehörde und der Meldebehörde, insbesondere im Hinblick auf Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, war die Kommission zudem nicht in der Lage, die in diesem Bereich erreichten Fortschritte adäquat zu bewerten.
- Und schließlich wird die Kommission auch künftig Informationen mit den russischen Behörden austauschen, um die weitere Entwicklung eines zentralisierten Personenstandregisters, des elektronischen Systems zur Vernetzung der föderalen Behörden und Ministerien (SMEV) sowie eines automatisierten Systems zur Einspeisung von Warnhinweisen in die Interpol-Datenbank über gestohlene und verlorene Reisedokumente zu fördern.

Themenkomplex 2: Illegale Migration einschließlich Rückübernahme

Allgemeine Bewertung

Die russische Migrationspolitik hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Ein deutliches Zeichen dafür ist das neue, 2012 genehmigte **migrationspolitische Konzept**.

Bei den russischen Behörden hat eine umfassendere Reflexion über Fragen der Migration eingesetzt, bei der nun auch die möglichen Vorzüge von Migrationsströmen für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden. Darüber hinaus haben die russischen Behörden verstanden, dass es häufig der Bürokratie und Ineffizienz der Migrationsverfahren geschuldet ist, wenn viele reguläre Migranten zu irregulären Migranten werden, und haben die dringende Notwendigkeit erkannt, Zuwanderer in die russische Gesellschaft einzugliedern.

Visumangelegenheiten und die **legale Migration** in jeder Form fallen primär in den Zuständigkeitsbereich der Migrationsbehörde, die die Migration in Russland abwickelt und in diesem Bereich Kohärenz gewährleistet. Grundlage dafür ist ein umfassender und konsistenter Korpus von Rechtsvorschriften. Bestimmte Vorschriften sind noch immer relativ komplex (z. B. die Quotenregelungen und Arbeitserlaubnisse).

In bestimmten Punkten wurde das einschlägige föderale Gesetz bereits geändert, insbesondere verbunden mit der Durchführung des Visumerleichterungsabkommens zwischen der EU und Russland, mit der Verbesserung der Situation hochqualifizierter Spezialisten, mit der Vereinfachung der Verfahren zur Registrierung von Migranten und der Visaverfahren sowie mit der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (dies betrifft die Quotenregelungen und die Patente). Weitere Änderungen, insbesondere zur Optimierung der Verfahren für die legale Zuwanderung auch für andere Migrantengruppen, sind zu erwarten.

Die **irreguläre Migration** stellt eine Herausforderung dar; dessen sind sich die zuständigen Behörden bewusst. Man ist zunehmend bemüht, eine wirksame Rückführung irregulärer Zuwanderer zu gewährleisten, die in russischem Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, und die Migrationsbestimmungen umfassend durchzusetzen. Eine Herausforderung stellen anscheinend (aufgrund der Staatsunion und des Wegfalls der Grenzkontrollen) die zweckmäßige Zusammenarbeit mit Belarus sowie die Personenströme aus den GUS-Staaten dar (geeignete Passkontrollen eingeschlossen). Die Rückführungsverfahren wurden geschaffen und die Zusammenarbeit in Fragen der Rückführung mit zahlreichen Herkunftsländern wird derzeit ausgebaut. Das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Russland funktioniert zufriedenstellend.

Sowohl für den Bereich der irregulären Migration als auch für den Bereich des Grenzmanagements war das **System zur Informationserhebung** und insbesondere die **Risikoanalyse**, auch auf regionaler Ebene, nur schwer zu bewerten. Die Zusammenstellung von Daten zu neuen irregulären Migrationsformen und -wegen sowie zur grenzüberschreitenden Kriminalität anhand klar definierter Indikatoren (z. B. illegale Grenzübertritte, Einreiseverweigerungen usw.) könnte zu effizienteren Grenzkontrollen führen, vorausgesetzt, die betreffenden Daten werden allen lokalen Dienststellen zugänglich gemacht.

Bezüglich der Frage des **Asyls** ist festzustellen, dass einschlägige Verwaltungsstrukturen und -verfahren existieren und die von den EU-Sachverständigen in Augenschein genommenen Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende den grundlegenden Anforderungen und gängigen Standards entsprechen. Zu erwägen wäre die Bereitstellung umfassenderer Informationen für potenzielle Asylsuchende an den Grenzübergangsstellen sowie eine verstärkte und systematische Zusammenarbeit zwischen Migrationsbehörde und Grenzschutzdienst (welcher dem Inlandssicherheitsdienst FSB untersteht). Zudem sollte man über Bestimmungen nachdenken, die zum einen gewisse Rechte für anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende an deren Registrierung koppeln und zum anderen dafür Sorge tragen, dass der Status von Personen, denen befristetes Asyl gewährt wird (d. h. die zwecks subsidiärem Schutz vorübergehend Aufnahme finden), der Rechtsstellung von Flüchtlingen stärker angeglichen wird. Das neue Asylgesetz wird diesbezüglich voraussichtlich eine Reihe von Verbesserungen bringen.

Das Grenzmanagementsystem und die einschlägigen Verfahren an den Grenzübergangsstellen entsprechen den Standards, allerdings ließe sich durch einige Verbesserungen deren Effizienz steigern. Die Ausrüstung an den Grenzübergangsstellen wird regelmäßig verbessert. Beim Grenzschutzdienst handelt es sich um eine professionelle Grenzmanagement- und Strafverfolgungsbehörde, die unter den Behörden ihren festen Platz hat.

Der Grenzschutzdienst ist grundsätzlich zur **Zusammenarbeit mit den Grenzbehörden der Nachbarstaaten und mit Frontex** verpflichtet. Fortschritte gab es auch bei der Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutzdienst und den für das Grenzmanagement zuständigen Behörden von Drittländern, die Mitgliedstaaten der EU eingeschlossen. Diese Zusammenarbeit sollte nun vertieft und mehr strukturelle Daten und Informationen sollten ausgetauscht werden.

Hinsichtlich der **Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Behörden in Russland** sollte der Grenzschutzdienst zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um die Zusammenarbeit insbesondere mit der Migrationsbehörde und der Zollbehörde auf eine breitere konkrete Grundlage zu stellen.

Die **Datenerhebung** erfolgt regelmäßig; die einschlägigen Behörden (zumindest der Grenzschutzdienst und die Migrationsbehörde) verfügen über Analyseabteilungen. Noch werden die Daten von jeder Behörde gesondert erhoben, was im Ergebnis zu uneinheitlichen Statistiken führt. Es gibt keine gemeinsame Risikoanalyse, und selbst wenn eine solche Analyse erstellt wird, ist fraglich, ob diese vollständig und methodisch einwandfrei ist.

Nach Angaben der russischen Behörden werden für Grenzschutzbeamte anspruchsvolle Schulungsprogramme bereitgestellt, auch zu Fragen der Dokumentensicherheit. Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sind Bestandteil dieses Schulungsangebots, und es gibt auch einen Verhaltenskodex. Über die betreffenden Inhalte wurden die EU-Sachverständigen jedoch nicht informiert.

Ausführliche Erläuterungen

2.1 Migrationsfragen

- **Abschluss – zwischen Russland und allen einschlägigen EU-Mitgliedstaaten – der Durchführungsprotokolle zu dem Abkommen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Gemeinschaft über die Rückübernahme vom 25. Mai 2006, wobei zugleich eine effiziente Durchführung dieses Abkommens zu gewährleisten ist.**

Das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Russland trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Es wird kontinuierlich überwacht, und zwar von der Kommission in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten (für die EU) und von der Migrationsbehörde (für Russland). Das wichtigste Forum für die Erörterung aller Fragen, die sich verbunden mit der Durchführung des Abkommens ergeben, ist der Gemischte Rückübernahmeausschuss, der bislang zweimal pro Jahr zusammentrat (bisher wurden insgesamt 13 Sitzungen in Moskau und Brüssel veranstaltet).

Alle im Rahmen des Abkommens vorgesehenen Rückübernahmeverfahren sind einsatzfähig. Die umfassende Bewertung der Vereinbarung ist zufriedenstellend. Alle technischen Aspekte werden im Rahmen der Sitzungen des Gemischten Rückübernahmeausschusses regelmäßig erörtert. Angesichts der bislang reibungslosen Zusammenarbeit wurde auf der letzten Sitzung des Gemischten Rückübernahmeausschusses beschlossen, künftig nur noch eine Sitzung pro Jahr abzuhalten.

Auf russischer Seite ist in erster Linie die Migrationsbehörde für die Durchführung der Vereinbarung zuständig; bei dieser Behörde ist eine spezielle Abteilung mit allen diesbezüglichen Angelegenheiten befasst.

Der Grenzschutzdienst ist für das beschleunigte Rückübernahmeverfahren an den Grenzübergangstellen zuständig. Zur Durchführung des Rückübernahmeverfahrens an der Grenze wurden Grenzbeauftragte des Grenzschutzdienstes benannt. Die EU-Sachverständigen konnten jedoch bei Arbeitstreffen an einigen Grenzübergangsstellen feststellen, dass die Vertreter des Grenzschutzdienstes vor Ort mit diesem Verfahren nicht in allen Einzelheiten vertraut waren.

Die **Durchführungsprotokolle** zu diesem Abkommen (zwischen Russland und den EU-Mitgliedstaaten) sind fast abgeschlossen. Mit 23 EU-Mitgliedstaaten wurden Protokolle unterzeichnet. Das Protokoll mit Griechenland wurde unterzeichnet und sollte demnächst ratifiziert werden. Russland teilte mir, dass es für weitere Verhandlungen mit Kroatien offen ist. Auf verschiedenen Sitzungen des Gemischten Rückübernahmeausschusses hat Russland die Bereitschaft erklärt, mit dem Vereinigten Königreich über das Protokoll zu verhandeln. Für Irland und Dänemark ist das Abkommen nicht bindend.

- **Effiziente Durchführung des Abkommens zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation vom 25. Mai 2006.**

Das Visuerleichterungsabkommen zwischen der EU und Russland trat am 1. Juni 2007 in Kraft (d. h. zeitgleich mit dem Rückübernahmeabkommen). Es wird kontinuierlich überwacht, und zwar von der Kommission in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten (für die EU) und vom Außenministerium (für Russland). Das wichtigste Forum für die Erörterung aller Fragen, die sich verbunden mit der Durchführung des Abkommens ergeben, ist der Gemischte Ausschuss „Visaerleichterung“, der auf Ersuchen einer der beiden Seiten regelmäßig zusammentritt, in der Regel mindestens einmal pro Jahr (bisher wurden insgesamt neun Sitzungen in Moskau und Brüssel veranstaltet).

Um eine umfassende, korrekte und harmonisierte Durchführung der Bestimmungen des Visumerleichterungsabkommens durch die Parteien zu gewährleisten, hat der Gemischte Ausschuss **Leitlinien für die Durchführung des Visumerleichterungsabkommens** erarbeitet und genehmigt. Beide Seiten betrachten die Sitzungen des Gemischten Ausschusses als Forum für eine konstruktive Zusammenarbeit und als Gelegenheit zur Erörterung aller technischen Fragen, die im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens auftreten können. Das Abkommen wird in zufriedenstellender Form durchgeführt.

Der Kommission stehen keine ausführlichen Statistiken über die von Russland im Zeitraum 2007 bis 2011 ausgestellten Visa zur Verfügung. Die genaue Verweigerungsquote für Bürger der EU ist unbekannt, aber würde sich laut Schätzungen der russischen Seite auf nur rund 0,01-0,02 % belaufen (das entspräche 200 bis 300 Ablehnungen pro Jahr). Pro Jahr werden EU-Bürgern rund 1,25 Millionen Visa erteilt; in rund 45 % der Fälle handelt es sich dabei um langfristig gültige Mehrfachvisa.

Bevor endgültig über die Unterzeichnung des Visumerleichterungsabkommens entschieden wird, muss eine Bewertung des Abkommens in seiner aktualisierten Form unter Berücksichtigung der Beziehungen zwischen der EU und Russland insgesamt vorgenommen werden.

- **Änderung des oben genannten Visumerleichterungsabkommens im Hinblick auf eine weitere Lockerung der Visumanforderungen für Kurzaufenthalte.**

Der Text der überarbeiteten Fassung des Visumerleichterungsabkommens wurde abgeklärt und enthält u. a. eine Regelung zur gegenseitigen Befreiung von der Visumpflicht für ziviles Flugpersonal, die ab Unterzeichnung provisorisch zur Anwendung kommt. Damit endet dann eine Situation mit Schiefelage, in der alle EU-Mitgliedstaaten ziviles Flugpersonal aus Russland von der Visumpflicht ausgenommen haben, während Russland noch immer an der Visumpflicht für diejenigen Mitgliedstaaten festhält, mit dem Land kein bilaterales Abkommen über die Befreiung dieser Personengruppe von der Visumpflicht abgeschlossen hat (BE, CZ, EE, EL, FI, IE, LV, LX, PT, SI, SK).

Eine Frage bleibt noch zu klären: die von russischer Seite geforderte Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber biometrischer Dienstpässe. Seitens der EU wird derzeit noch untersucht, welche Sicherungsmaßnahmen mit dieser Befreiung von der Visumpflicht verbunden sein müssen.

- **Arbeiten zur Sicherstellung der Lockerung, weiteren Vereinfachung und transparenten Anwendung der jeweiligen Regeln für die Registrierung/Listung von Bürgern, die sich legal im Hoheitsgebiet der anderen Partei aufhalten, für die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen und Erlaubnissen zur Ausübung einer Beschäftigung, um in der Praxis die Dauer der Verwaltungsverfahren und den Aufwand für die Bürger zu verringern, sowie regelmäßiger Informationsaustausch über die jeweiligen Visumaßnahmen.**

In Russland regelt ein umfassender Korpus von Rechtsvorschriften die legale Migration; diese Rechtsvorschriften sind in einer Reihe von föderalen Gesetzen und deren Anhängen niedergelegt. Für die Umsetzung der Vorschriften ist in erster Linie die Migrationsbehörde zuständig.

Zahlreiche Änderungen gab es in Bezug auf die **Listung** (Anmeldung) von Ausländern, die an jedem Aufenthaltsort in Russland obligatorisch ist. Gegenwärtig unterliegt jeder Ausländer (unabhängig von der Dauer des jeweiligen Aufenthalts) der Pflicht zur Anmeldung, welche innerhalb von sieben Werktagen (früher drei Werktagen) bei der im jeweiligen Gebiet zuständigen Dienststelle der Migrationsbehörde erfolgen muss. Diese Meldefrist kann auf der Grundlage bilateraler Abkommen

verlängert werden; dies ist beispielsweise für Frankreich (10 Tage) oder Kasachstan (30 Tage) der Fall.

Des Weiteren sind Drittstaatsangehörige, die sich als hochqualifizierte Spezialisten (siehe unten) im Land befinden, sowie deren Familienmitglieder berechtigt, sich (abhängig von den Umständen) bis zu 90 bzw. 30 Tage ohne Migrationsanmeldung in Russland aufzuhalten.

Für die Abwicklung des **Migrationsanmeldeverfahrens** ist die (gesetzlich klar definierte) einladende Seite zuständig; diese muss die Anmeldung bei der Migrationsbehörde vornehmen. Bei Touristen sollten die entsprechenden Hotels diese Aufgabe übernehmen oder aber die Person, die den betreffenden Touristen eingeladen hat. Der Drittstaatsangehörige selbst muss dabei nicht unbedingt mit der Migrationsbehörde zu tun haben, zumindest nicht unmittelbar. Die einladende Seite kann die zur Anmeldung erforderlichen Unterlagen (Kopien von Pass und Migrationskarte eingeschlossen) entweder direkt vorlegen oder auf dem Postweg einreichen.

Darüber hinaus sind Drittstaatsangehörige nicht länger dafür verantwortlich, wenn **der Pflicht zur Migrationsanmeldung nicht nachgekommen** wird und Sanktionen werden nur noch gegen den einladenden Gastgeber verhängt (zuvor wurde auch der Drittstaatsangehörige verantwortlich gemacht).

Einem **Registrierungsverfahren** müssen sich Drittstaatsangehörige unterziehen, die sich (zwecks Erwerbstätigkeit, Ausbildung usw.) für einen längeren Zeitraum legal in Russland aufhalten. Auch dieses Verfahren wurde in einigen Punkten verbessert, insbesondere bezüglich der Art und Weise, wie der Antrag einzureichen ist. Allerdings sind die vom Antragsteller vorzulegenden Belegunterlagen manchmal schwierig zu beschaffen (beispielsweise der Eigentumsnachweis für ein Grundstück oder eine Erklärung des Eigentümers), obwohl es sich um ein Verfahren deklaratorischer Art handelt. Da der Zugang zu bestimmten sozialen Rechten für Migranten von einer rechtsgültigen Registrierung abhängt, kann das Verfahren de facto ein Hindernis für den Zugang zu diesen Rechten darstellen.

Für den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen werden **im wesentlichen zwei Formen von Erlaubnissen** erteilt: die befristete und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis.

Drittstaatsangehörige, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis für Russland anstreben, müssen diese bei der vor Ort zuständigen Dienststelle der russischen Migrationsbehörde bzw. bei der zuständigen diplomatischen Vertretung oder konsularischen Einrichtung Russlands im Land des eigenen Wohnsitzes beantragen. Wird der Antrag bewilligt, wird ein vier Monate gültiges Visum für die Einreise nach Russland erteilt. Der Antrag kann persönlich oder in elektronischer Form eingereicht werden, zusammen mit den erforderlichen Belegunterlagen, zu denen auch eine Bescheinigung gehört, aus der hervorgeht, dass der Antragsteller weder HIV-infiziert noch drogenabhängig ist. Die russischen Behörden müssen innerhalb von sechs Monaten über den Antrag entscheiden. Die Gründe für eine Ablehnung sind gesetzlich klar geregelt.

Drittstaatsangehörige, die sich mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis in Russland aufhalten, dürfen nur in dem Gebiet und in der Stellung arbeiten, zu der die (in der Regel ein Jahr geltende) Arbeitserlaubnis berechtigt. Ist ihre Arbeitserlaubnis zudem nur auf ein Gebiet beschränkt, dürfen ihre Geschäftsreisen innerhalb Russlands die Dauer von zehn Tagen nicht überschreiten. Diese Bestimmungen erscheinen vergleichsweise restriktiv.

Die befristete Aufenthaltserlaubnis gilt drei Jahre und kann auf Antrag des Drittstaatsangehörigen durch Vorlage der gleichen Belegunterlagen wie beim Erstantrag erneuert werden (die Bescheinigungen zu HIV und Drogensucht eingeschlossen) verlängert werden, wenn der Antragsteller wieder nach Russland zurückkehrt, nachdem er das Land zuvor verlassen hatte. Hat sich ein Drittstaatsangehöriger drei Jahre lang ohne Unterbrechung in Russland aufgehalten, kann er auch eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen (siehe unten).

Hochqualifizierte Spezialisten haben im Rahmen der russischen Rechtsvorschriften zur Arbeitsmigration eine privilegierte Stellung. Um diese Spezialisten für den russischen Arbeitsmarkt zu gewinnen, haben die russischen Behörden die Beschäftigungs- und Aufenthaltsbestimmungen für diese Personengruppe gelockert. Hochqualifizierte Spezialisten sind von den Quotenregelungen ausgenommen und haben – wie ihre Familienangehörigen auch – Anspruch auf die Erteilung von Mehrfachvisa, deren Gültigkeitsdauer der Gültigkeitsdauer ihrer Arbeitsverträge entspricht (und bis zu drei Jahre beträgt); außerdem kann ihre Aufenthaltserlaubnis mehrmals verlängert werden, jeweils für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren. Wenn sie ihrer Erwerbstätigkeit in zwei oder mehr Gebieten nachgehen, ist auch die erteilte Erlaubnis für diese Gebiete gültig. Im Falle eines Arbeitgeberwechsels haben sie für die Suche nach einem neuen Arbeitgeber 30 Werkzeuge Zeit. Außerdem können hochqualifizierte Spezialisten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen, ohne zuvor eine befristete Aufenthaltserlaubnis gehabt zu haben, und kommen gemeinsam mit ihren Familienangehörigen in den Genuss umfassender sozioökonomischer Rechte.

Eine **unbefristete Aufenthaltserlaubnis** kann einem Drittstaatsangehörigen erteilt werden, wenn dieser anhand einer befristeten Aufenthaltserlaubnis mindestens ein Jahr lang im Land ansässig war. Die Aufenthaltserlaubnis wird für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren ausgestellt und kann beliebig oft erneuert werden.

Der Drittstaatsangehörige muss mindestens sechs Monate vor Ablauf der befristeten Aufenthaltserlaubnis bei der vor Ort zuständigen Dienststelle der Migrationsbehörde einen Antrag stellen. Der Antrag ist zusammen mit ausführlichen Belegunterlagen einzureichen, vergleichbar mit den Unterlagen, die für eine befristete Aufenthaltserlaubnis beizubringen sind. Die **Gründe für eine Ablehnung** des Antrags auf Ausstellung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis sind dieselben wie im Falle einer befristeten Aufenthaltserlaubnis.

Die Rechtsstellung eines ausländischen Bürgers im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis entspricht nahezu der Rechtsstellung eines russischen Bürgers; wie russische Bürger auch sind sie beispielsweise von den Quotenregelungen ausgenommen und von den Verpflichtungen bezüglich Arbeitserlaubnis freigestellt.

Ausländische Staatsbürger können nur dann erwerbstätig werden, wenn eine entsprechende **Arbeitserlaubnis** vorliegt, außer sie fallen unter eine der Ausnahmeregelungen, die in dem föderalen Gesetz Nr. 115-FZ von 2001 festgehalten sind.

Drittstaatsangehörige, die eine Arbeitserlaubnis erhalten möchten, müssen diese unter Vorlage des entsprechenden Bewerbungsformulars sowie der erforderlichen Belegunterlagen bei der zuständigen Abteilung der Migrationsbehörde am jeweiligen Aufenthaltsort beantragen. Die Arbeitserlaubnis wird dann innerhalb von zehn Werktagen nach Eingang des Antrags ausgestellt. Muss die Arbeitserlaubnis innerhalb von 30 Tagen erteilt werden, so hat der Drittstaatsangehörige Belege zum Gesundheitszustand vorzulegen (u. a. Nachweise darüber, dass er HIV- negativ und nicht

drogenabhängig ist und nicht an einer ernsthaften ansteckenden Erkrankung leidet); kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, droht ihm die Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Die medizinischen Untersuchungen dürfen nur in ganz bestimmten (und in nur begrenzter Zahl verfügbaren) Einrichtungen vorgenommen werden, was in der Praxis manchmal Schwierigkeiten bereitet.

Eine Quote beschränkt die Zahl der Arbeitserlaubnisse, die pro Jahr an Drittstaatsangehörige vergeben werden dürfen; das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit legt diese Quote in Zusammenarbeit mit der Migrationsbehörde und anderen Einrichtungen fest. Das gesamte Prozedere ist recht kompliziert, zeitaufwändig und wenig flexibel. Die Quoten werden für jede Region im Vorhinein für das Folgejahr festgelegt; Grundlage dafür sind Vorausberechnungen, die bei den Arbeitgebern eingeholt werden. Diese Herangehensweise kann Probleme und Verzögerungen verursachen und ihre Effizienz ist zu bezweifeln. Dies wissen anscheinend auch die russischen Behörden, denn sie erwägen eine Revision der Quotenregelungen.

Neben dem Quotensystem und dem System der Arbeitserlaubnisse gibt es ein „**Patentsystem**“, das ausländischen Bürgern vorbehalten ist, die im visumfreien Verfahren (insbesondere aus den GUS- Staaten mit Ausnahme von Turkmenistan) nach Russland einreisen. Ein Patent wird auf Antrag eines (einladenden) russischen Bürgers innerhalb von zehn Werktagen erteilt. Es berechtigt zur Erwerbstätigkeit zwecks Erbringung personaler Dienstleistungen im persönlichen Bereich, im Haushalt oder in einem anderen vergleichbaren Bereich auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages oder eines zivilrechtlichen Vertrages (für Kindermädchen, Haushaltshilfen usw.). Das Patent wird für einen Zeitraum von einem bis zu drei Monaten erteilt und kann bis zu einer Höchstgeltungsdauer von zwölf Monaten verlängert werden. Nach diesem Zeitraum kann ein neues Patent erteilt werden. Patente können in unbegrenzter Zahl erteilt werden.

Ursprünglich gab es in Russland keine **Politik zur Integration** von Migranten. Durch den massiven Zustrom von Drittstaatsangehörigen (insbesondere aus den GUS-Staaten) entstand dann in jüngerer Zeit jedoch die Notwendigkeit für eine solche Integrationspolitik, die auch in das migrationspolitische Konzept (siehe unten) eingeflossen ist. Derzeit wird eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, u. a. Lehrgänge zur Vermittlung der russischen Sprache sowie von Kenntnissen über die Geschichte und die kulturellen Traditionen Russlands, Kurse im Herkunftsland für künftige Wanderarbeitnehmer, die vor der Abreise nach Russland absolviert werden, berufliche Bildungsmaßnahmen sowie Kurse zum russischen Migrationsrecht und zur Vermittlung von Russischkenntnissen. In Tadschikistan und Kirgisistan wurden in diesem Bereich zwei Pilotprojekte durchgeführt. Darüber hinaus hat die Migrationsbehörde Berichten zufolge eine spezielle Abteilung ins Leben gerufen, die mit Integrationsfragen befasst ist. Eine allumfassende Integrationsstrategie existiert jedoch noch nicht.

Alle **visumbezogenen** Verfahren sind durch Regierungsverordnungen geregelt, die auch mit den Bestimmungen des Visumerleichterungsabkommens zwischen der EU und Russland im Einklang stehen.

Um ein **Visum** egal welcher Art zu erhalten, sollte ein ausländischer Bürger einen entsprechenden Antrag bei der diplomatischen Vertretung oder konsularischen Einrichtung Russlands stellen und die erforderlichen (klar definierten und zumeist üblichen) Begleitunterlagen einreichen, eine Einladung eingeschlossen. Zur Beantragung von Visa für Langzeitaufenthalte können zusätzliche Unterlagen erforderlich sein. Auf dieser Grundlage wird unter Berücksichtigung des jeweiligen Reisezwecks ein Visum erteilt. Die

Migrationsbehörde kann die Erteilung eines Visums **ablehnen**; die Gründe dafür sind gesetzlich klar geregelt. Es gibt keine Verpflichtung, eine solche Ablehnung zu begründen.

Stimmen erklärter und tatsächlicher Reisezweck nicht überein, wird dies als Vergehen gegen die Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen betrachtet und ist strafbar (durch Geldstrafe, Ausweisung und/oder Wiedereinreiseverbot).

Inhaber eines Visums sind verpflichtet, das russische Hoheitsgebiet vor Ablauf der in dem Visum angegebenen zulässigen **Aufenthaltsdauer** zu verlassen. Die Aufenthaltsdauer eines ausländischen Bürgers, der sich anhand eines Mehrfachvisums für Kurzaufenthalte (Geschäftsvisum) in Russland aufhält, darf in einem gegebenen 180-Tage-Zeitraum insgesamt 90 Tage nicht überschreiten. Die Gültigkeitsdauer von Langzeitvisa richtet sich nach dem Zweck des Aufenthalts in Russland.

Die Visumpolitik Russlands beruht stark auf einschlägigen bilateralen Abkommen. Russland hat mehr als 100 Abkommen entweder über visumfreie Kurzaufenthalte (vor allem mit Israel und der Türkei) oder über Visumerleichterungen (beispielsweise mit der EU und den USA) abgeschlossen. Darüber hinaus gilt für nahezu alle GUS-Staaten (ausgenommen Turkmenistan) das visumfreie Verfahren. Nach Angaben von russischer Seite könnten Abkommen zur Abschaffung der Visumpflicht auch mit Japan, Südkorea und Indien abgeschlossen werden.

- **Informationsaustausch, auch im Rahmen des Dialogs über Migration zwischen Russland und der EU, über einen Rechtsrahmen sowie über Verwaltungsstrukturen einschließlich ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Arbeitsmethoden und über eine Infrastruktur (einschließlich geschlossener Zentren) für ein effizientes allgemeines Migrationsmanagement, insbesondere für die effiziente Ausarbeitung von Verfahrensweisen für die Aufspürung illegaler Migranten im Inland und deren Abschiebung, in Bezug auf die aktuellen Ströme der illegalen Migration sowie die diesbezüglichen Statistiken und Risikoanalysen und enge Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verbrechen, die mit der illegalen Migration in Zusammenhang stehen, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Das neue **migrationspolitische Konzept** (nachstehend „Konzept“) für den Zeitraum von 2012 bis 2025 wurde von der Migrationsbehörde erarbeitet und vom Präsidenten der Russischen Föderation im Juni 2012 genehmigt. Es stellt das wichtigste politische Dokument zur Migration in Russland dar. Ziel des Konzepts ist es, die Zuwanderung bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen, insbesondere von hochqualifizierten Spezialisten und Investoren, Studierenden, Landsleuten und Fachkräften (insbesondere aus den GUS-Staaten) entsprechend dem Bedarf am Markt zu fördern. Das Konzept definiert in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Förderung der Migration wie z. B. die Schaffung von Bedingungen, die eine Familienzusammenführung zulassen, die schrittweise Vereinfachung der Verfahren für die Einreise und den Aufenthalt zu Geschäfts-, Erwerbs- (Verbesserung der Quotenregelungen) und Bildungs- bzw. wissenschaftlichen Zwecken, Verfahren bezüglich der Anmeldung bzw. Registrierung und der medizinischen Versorgung, Förderung der zirkulären Migration usw. Im Mittelpunkt des Konzepts stehen die positiven Effekte der regulären Migration, welche als notwendige Antwort auf den Bevölkerungsrückgang gesehen wird. Auf föderaler Ebene werden gegenwärtig entsprechende Durchführungsbestimmungen erarbeitet. Aber auch die Einhaltung der Migrationsbestimmungen durch Drittstaatsangehörige sowie die Bekämpfung der irregulären Migration bilden einen Schwerpunkt des Konzepts.

Für Migrationsfragen ist in Russland primär die **Migrationsbehörde** zuständig. Seit 2012 untersteht diese Behörde unmittelbar der russischen Regierung und ihr Leiter wurde unlängst in den Stand eines Ministers der Russischen Föderation erhoben. Die Migrationsbehörde ist ein führendes föderales

Exekutivorgan mit Dienststellen in den verschiedenen Gebieten, überregionalen Strukturen sowie Kontaktstellen im Ausland. Sie ist für die Konzeption und Umsetzung der föderalen Migrationspolitik ebenso zuständig wie für das Management von Maßnahmen sowohl im Bereich der regulären als auch der irregulären Migration.

Ein weiterer Akteur im Bereich des Migrationsmanagements ist der für die Grenzkontrollen und die Überwachung der Grenzen zuständige **Grenzschutzdienst**. Auch noch andere Ministerien und Behörden sind durch ihre Zuständigkeiten in die Migrationskontrolle und das Migrationsmanagement eingebunden (beispielsweise das Ministerium für Bildung und Wissenschaft, das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und das Außenministerium).

Nach Angaben der russischen Behörden führt die Migrationsbehörde selbst zwar keine Kontrollen im Grenzgebiet vor, sie **arbeitet jedoch mit dem Grenzschutzdienst** auf der Grundlage eines jährlichen Kooperationsplans sowie einschlägiger regionaler Pläne **zusammen**. Trotz dieser Angaben konnten die EU-Sachverständigen im Rahmen ihrer Mission die operative Zusammenarbeit der Migrationsbehörde mit dem Grenzschutzdienst nicht bestätigen. Zwar gibt es inzwischen Kanäle für die Kommunikation zwischen dem Grenzschutzdienst und den regionalen Dienststellen der Migrationsbehörde, an den Grenzübergangsstellen selbst ist die Migrationsbehörde jedoch nicht vertreten.

Russlands **internationale Zusammenarbeit** in Migrationsfragen umfasst im wesentlichen Kontakte zwischen der russischen Migrationsbehörde und den Migrationsbehörden der GUS-Staaten auf der Grundlage des Abkommens von 1992, das u. a. den Austausch von Verbindungsbeamten vorsieht. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit steht die Bekämpfung der irregulären Migration. Berichten zufolge werden auch im Rahmen der Organisation des Vertrages für kollektive Sicherheit operative Präventionsmaßnahmen und Spezialeinsätze gegen irreguläre Migration und Menschenhandel durchgeführt, an denen auf russischer Seite die Migrationsbehörde, das Innenministerium, der Inlandssicherheitsdienst (FSB) sowie Rosfinmonitoring beteiligt sind.

Auch im Bereich der Rückübernahme gibt es eine Zusammenarbeit auf der Grundlage bilateraler Abkommen. Russland hat über die EU hinaus einschlägige Abkommen u. a. mit Dänemark, Island, Norwegen, der Schweiz, China, der Türkei, der Ukraine, Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, der Republik Moldau, Belarus und Vietnam abgeschlossen. Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen laufen u. a. mit Aserbeidschan, Turkmenistan, Tadschikistan, Indien, Belarus, Montenegro, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina. Wie die russische Seite erklärt, funktionieren alle laufenden Abkommen zufriedenstellend.

Der **Migrationsdialog zwischen der EU und Russland** wurde 2011 auf den Weg gebracht und es fanden bereits mehrere Arbeitssitzungen zu Fragen der irregulären und der legalen Migration statt: In Bratislava, Kaliningrad und Budapest wurden zwei Sitzungen zu Fragen der legalen sowie eine Sitzung zu Fragen der irregulären Migration veranstaltet (beide Seiten sprachen im Zusammenhang mit Statistiken zur legalen Migration über Arbeitskräftemangel, Quoten und Visafragen und tauschten sich über bewährte Verfahrensweisen im Bereich der Integrationspolitik aus; beim Gespräch über die irreguläre Migration gab es einen Austausch zu Statistiken über Rückführungen). Der Migrationsdialog stellt ein nützliches Forum zur Erörterung und zum Austausch von bewährten Verfahrensweisen im Bereich der Migrationspolitik dar.

Die **Staatsunion zwischen Russland und Belarus** und die Tatsache, dass es zwischen den beiden Ländern keine Grenzkontrollen gibt, erfordern verstärkte Kontakte und eine umfassendere

Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Behörden. Die beiden Länder verfolgen keine gemeinsame Visumpolitik und die Einreise nach Russland berechtigt nicht automatisch zur Einreise nach Belarus und umgekehrt.

Berichten zufolge arbeiten sowohl der russische Grenzschutzdienst als auch die russische Migrationsbehörde mit den belarussischen Migrationsbehörden im Grenzgebiet zusammen. Allerdings gibt es anscheinend keine konkreten Instrumente (Datenbanken, Verfahren zum Austausch von Informationen) für diese Zusammenarbeit (von der gegenseitigen Anerkennung der Migrationskarten einmal abgesehen).

Die russische Migrationsbehörde verfügt über recht umfangreiche und detaillierte **statistische Angaben** über die Einreise und den Aufenthalt regulärer Migranten in Russland (insbesondere dank der Einreise-/Ausreise-Datenbank, die unlängst eingerichtet wurde). Wie die aussagekräftigen Zahlen belegen, reisen pro Jahr 13 bis 14 Millionen Drittstaatsangehörige nach Russland ein. Die meisten (70 %) kommen vor allem aus den GUS-Staaten und nur 10 % aus der EU. Weniger als 5 % der Einreisenden kommen, um sich auf Dauer in Russland aufzuhalten.

Der Migrationsbehörde ist die Zusammensetzung der **irregulären Migrationsströme** nach Russland bekannt, aber detailliertere statistische Angaben wurden nicht bereitgestellt. Nach den verfügbaren Informationen stammen die irregulären Migranten (deren Zahl auf rund 4 Millionen geschätzt wird) größtenteils (zu 80 %) aus den GUS-Staaten; es handelt sich um ursprünglich reguläre Migranten, die nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis das russische Hoheitsgebiet nicht verlassen haben. Anscheinend gibt es keine gemeinsamen Statistiken von Migrationsbehörde und Grenzschutzdienst über irreguläre Migration; offenbar erhebt jede Behörde eigene Daten (die Migrationsbehörde über die Situation im Land selbst und der Grenzschutzdienst über die Aufgriffe an der Grenze). Dies ist einer besseren Kenntnis der irregulären Migrationsströme in Russland nicht zuträglich. Dementsprechend nimmt auch keine dieser Behörden eine umfassende und systematische Risikobewertung vor; zumindest wurde den EU-Sachverständigen eine solche Risikobewertung nicht zur Verfügung gestellt.

Die gesetzlich eindeutig geregelten **Bestimmungen über die irreguläre Migration** wurden nach Angaben der Migrationsbehörde evaluiert und zielen darauf ab, die Sanktionen für die Organisation der irregulären Migration zu verschärfen. Das Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten sieht die Haftung von Beförderern für den Transport von Reisenden ohne die erforderliche Befugnis zur Einreise nach Russland vor. Zudem arbeitet die Migrationsbehörde mit Eisenbahn-Verkehrsunternehmen zusammen: Sie ermöglicht diesen den Zugriff auf die Datenbank mit persönlichen Daten, um Personen aufzuspüren, die auf der Wiedereinreiseverbotsliste stehen.

Die Migrationsbehörde ist für das Aufspüren der irregulären Migration in Russland zuständig; sie ist aber selbst keine Strafverfolgungsbehörde und führt die Überprüfungen deshalb erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit der Polizei und anderen Behörden durch. Klare Priorität haben bei der Migrationsbehörde Kontrollen an Arbeitsplätzen. Die regelmäßigen Kontrollen müssen (mit einem Vorlauf von einem Jahr) vorausgeplant und veröffentlicht werden. Unangemeldete Kontrollen müssen von einem Staatsanwalt genehmigt werden.

Die Migrationsbehörde hat in Zusammenarbeit mit dem Grenzschutzdienst eine **Einreise-/Ausreise-Datenbank** aufgebaut. Diese erfasst Daten über die Einreise, die Ausreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in Russland. Derzeit wird zudem auf Pilotbasis ein weiteres System entwickelt, das es ermöglichen soll, Migrationskarten elektronisch auszufüllen; eine Migrationskarte muss jeder nach Russland einreisende Drittstaatsangehörige (außer Staatsangehörige von Belarus) vorlegen. Auf

den Moskauer Flughäfen ist dieses System bereits in Betrieb und es soll in Zukunft auf alle Grenzübergangsstellen ausgeweitet werden (allerdings wurden bislang diesbezüglich noch keine Termine genannt).

Einer Person, die sich irregulär in Russland aufhält und aufgegriffen wird, kann ein **Bußgeld** auferlegt und/oder eine Abschiebungsanordnung ausgestellt werden. Darüber hinaus kann gegen die betreffende Person ein Wiedereinreiseverbot verhängt werden; Personen, die wiederholt gegen die Migrationsbestimmungen verstoßen, müssen mit einem dauerhaften Wiedereinreiseverbot rechnen. Daten über Personen, gegen die ein Einreiseverbot verhängt wurde, werden in einer speziellen Datenbank erfasst.

Wird eine Person erstmalig aufgegriffen, so wird anscheinend zumeist ein Bußgeld verhängt (und keine Abschiebungsanordnung erlassen). Die betreffende Person gerät dadurch jedoch in eine Situation, in der ihre Rechtsstellung in Russland unklar ist. Den aufgegriffenen Personen werden zudem Fingerabdrücke abgenommen und ihre Daten werden in eine Datenbank aufgenommen.

Es gibt zwei Arten von **Rückführungsverfahren**: Ausweisungen und Abschiebungen. Rechtsrahmen und Verfahrensweise sind in beiden Fällen durch das föderale Gesetz Nr. 115-FZ und eine Verordnung des Innenministeriums geregelt.

Die **verwaltungsrechtliche Ausweisung** wird gerichtlich verfügt und kann auf freiwilliger oder unfreiwilliger Basis erfolgen. Sie wird vom **föderalen Vollzugsdienst** oder von der **Polizei** durchgeführt. Die **Abschiebung** greift bei ausländischen Bürgern, die sich noch immer in russischem Hoheitsgebiet befinden, obwohl sie dies gemäß den Migrationsbestimmungen verlassen haben müssten (z. B. nach Ablauf oder Aufhebung einer Erlaubnis oder der Gültigkeit eines Visums, nach Ablehnung eines Asylantrags usw.). Die Abschiebungsentscheidung trifft entweder der Leiter der vor Ort zuständigen Dienststelle der Migrationsbehörde oder der Leiter der Migrationsbehörde. In jedem Fall hat der Betroffene das Recht, innerhalb von zehn Tagen Beschwerde einzulegen.

Die tatsächliche Rückführung der betreffenden Person erfolgt im Wege der **Rückübernahme**, sofern Russland mit dem Herkunftsland ein Rückübernahmeverfahren vereinbart hat.

Es gibt zwei Arten von Gewahrsamszentren: Zentren für Personen, deren Ausweisung oder Abschiebung ansteht, und Zentren für Personen, deren Rückführung ins Herkunftsland durch ein Rückübernahmeabkommen geregelt ist. Letztere verwaltet die Migrationsbehörde. Die Zentren für auszuweisende oder abzuschickende Personen werden noch vom Innenministerium verwaltet, sollen aber ab 2014 auch der Migrationsbehörde unterstehen. Die betreffenden Personen können auf der Grundlage eines Gerichtsbeschlusses in Gewahrsam genommen werden, gegen den innerhalb von zehn Tagen Beschwerde eingelegt werden kann. Das Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten sieht für den Gewahrsam keine Höchstdauer vor.

Einige der Zentren für Migranten, die auf die Rückübernahme warten, wurden nach Abschluss des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Russland mit Unterstützung des EU-Projekts AENEAS errichtet. Die EU-Sachverständigen haben die Zentren für zur Rückübernahme anstehende irreguläre Migranten (in der Region Moskau, in Rostow am Don und in Pskow) in Augenschein genommen: Die Zentren entsprachen den allgemeinen EU-Standards.

2.2 Asylfragen

- **Schaffung klarer und transparenter Asylverfahren, zu denen Asylsuchende wirklich Zugang haben.**
- **Gewährleistung eines angemessenen Status mit Rechten und Pflichten für Personen, die anerkanntermaßen gemäß den völkerrechtlichen Verpflichtungen beider Seiten, so auch im Rahmen des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, internationalen Schutzes bedürfen.**

Russland trat 1993 sowohl dem **Abkommen von 1951** über die Rechtsstellung der Flüchtlinge als auch dem Protokoll von 1967 bei; im selben Jahr wurde auch das erste Flüchtlingsgesetz erlassen. Das Gesetz umfasst auch das sogenannte befristete Asyl (d. h. die vorübergehende Aufnahme zwecks Gewährung subsidiären Schutzes). Die einschlägigen Rechtsvorschriften wurden seitdem umfassend ergänzt. Darüber hinaus ist ein völlig neues Flüchtlingsgesetz in Arbeit, das viele offene Fragen regeln dürfte.

Grundsätzlich sollte ein **Asylantrag** bei Einreise in russisches Hoheitsgebiet an der betreffenden Grenzübergangsstelle gestellt werden. In der Praxis jedoch kann ein solcher Antrag aber auch eingereicht werden, nachdem die betreffende Person – legal oder irregulär – in russisches Hoheitsgebiet eingereist ist. Asylanträge werden von den vor Ort zuständigen Dienststellen der Migrationsbehörde geprüft.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Migrationsbehörde an den Grenzübergangsstellen selbst nicht präsent ist. Aus diesem Grund ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutzdienst und der Migrationsbehörde ebenso erforderlich wie eine angemessene Schulung der Grenzschutzbeamten in Fragen des internationalen Schutzes. Außerdem sollten an den Grenzübergangsstellen Informationen über die einschlägigen Verfahren verfügbar sein.

Bei der Inaugenscheinnahme der Grenzübergangsstellen stellten die EU-Sachverständigen fest, dass dort für potenzielle Asylsuchende kaum Informationen über den internationalen Schutz und die einschlägigen Verfahren bereitgestellt wurden. Der Grenzschutzdienst wies darauf hin, dass den Grenzschutzbeamten im Rahmen ihrer regulären Schulung auch Kenntnisse in Fragen des internationalen Schutzes vermittelt werden. Auch die Migrationsbehörde gab an, dass sie für den Grenzschutzdienst zum Thema „internationaler Schutz“ eine Reihe von Schulungen organisiert. Wie es scheint, erfolgt die Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzdienst und Migrationsbehörde in der Praxis zumeist ad hoc. Dies kann in manchen Situationen dazu führen, dass einer Person, die an einer Grenzübergangsstelle Asyl beantragt, die Einreise verweigert wird. Ein Ziel des neuen Gesetzentwurfs zum Asylrecht ist folglich auch die Überarbeitung der Grenzverfahren.

Über die **Zulässigkeit** eines Antrags muss innerhalb von fünf Tagen nach der Antragstellung entschieden werden. Während dieses Zeitraums wird dem Antragsteller jedoch keinerlei Dokument ausgestellt; dies kann in manchen Fällen dazu führen, dass die Gefahr der *Zurückweisung* besteht. Nach Angaben der Migrationsbehörde wird über die Zulässigkeit nur negativ entschieden, wenn gegen den Antragsteller ein Strafverfahren anhängig ist; in einem solchen Fall kann der Asylantrag erst nach Abschluss des betreffenden Verfahrens geprüft werden. Berichten zufolge werden nur 1-2 % aller eingereichten Anträge als unzulässig bewertet. Gegen die Unzulässigkeitsentscheidung kann bei Gericht Widerspruch eingelegt werden.

Wird ein Fall für zulässig erklärt, dann **unterziehen** die Beamten der vor Ort zuständigen Dienststelle der Migrationsbehörde **den** betreffenden **Antrag einer eingehenden Überprüfung** und befragen den

Antragsteller (der zudem spezielle Fragebögen ausfüllen muss). In der Regel wird ein Dolmetscher unentgeltlich bereitgestellt, bei weniger gängigen Sprachen können sich allerdings diesbezüglich manchmal Probleme ergeben.

Bei der Bewertung von Asylanträgen stützt sich die Migrationsbehörde auf unterschiedliche Quellen, u. a. auf eigene Quellen und auf Quellen des Außenministeriums. Berichten zufolge werden Informationen auch durch regelmäßige Anfragen beim UNHCR sowie von NRO erhoben, die auf Menschenrechte spezialisiert sind. Die Migrationsbehörde verfügt jedoch offenbar über keinen konkreten und systematisch gegliederten Pool an Informationen über Herkunftsländer, der ein systematischeres Vorgehen bei der Bewertung der einzelnen Fälle fördern könnte.

Die Entscheidung über einen Antrag sollte innerhalb von drei Monaten erfolgen (dieser Zeitraum kann um weitere drei Monate verlängert werden).

Gegen die **Ablehnung** eines Asylantrags kann innerhalb eines Monats vor einem Gericht Beschwerde eingelegt werden. Durch die Beschwerde wird das Rückführungsverfahren ausgesetzt. Es gibt keinen festen Beschwerdeausschuss oder ein Gericht, das auf Asylfälle spezialisiert ist. Die Beschwerden werden im Rahmen des regulären Gerichtssystems bearbeitet. Wie die Migrationsbehörde erklärt, organisiert sie für Richter regelmäßige Schulungen zu Fragen des internationalen Schutzes. Allerdings war es nicht möglich, die Effizienz dieser Schulungen und den Prozentsatz erfolgreicher Beschwerden zu verifizieren, da die zuständigen Behörden zu einem Treffen mit den EU-Sachverständigen nicht bereit waren. Nach nichtstaatlichen Quellen tendiert die Zahl der Gerichtsbeschlüsse, die aufgrund einer solchen Beschwerde die entsprechende Verwaltungsentscheidung aufheben, gegen Null. Die Person, deren Antrag abgelehnt wurde, muss das russische Hoheitsgebiet innerhalb von drei Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung verlassen.

Personen, die als **Flüchtlinge** anerkannt werden, wird diese Rechtsstellung auf unbestimmte Dauer zuerkannt. Allerdings erst seit einer Veränderung im Jahr 2013; davor wurde die Rechtsstellung für drei Jahre zuerkannt und konnte dann anhand eines neuen Antrags und dessen Evaluierung erneuert werden. Die russischen Rechtsvorschriften schützen anerkannte Flüchtlinge vor *Zurückweisung*. Als Flüchtlinge anerkannte Personen erhalten (seit Juli 2013) biometrische Inlandspässe. Sie haben dieselben sozioökonomischen Rechte wie russische Bürger (das Recht auf Freizügigkeit, auf Erwerbstätigkeit, auf Bildung und auf Gesundheitsversorgung eingeschlossen). In der Praxis jedoch hängen die Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechte in hohem Maß davon ab, ob die betreffende Person an einer Meldeadresse in Russland rechtsgültig registriert ist; dies kann für manche ein Hindernis darstellen (insbesondere für Personen, die die Aufnahmeeinrichtungen nicht nutzen). Für Personen, denen sogenanntes befristetes Asyl (eine Form des subsidiären Schutzes) gewährt wird, kann der Zugang zu ihren Rechten noch schwieriger sein, da sie eine weniger privilegierte Rechtsstellung genießen als Flüchtlinge (ihre Rechte gleichen den Rechten von Asylsuchenden, und ihre Rechtsstellung wird ihnen für ein Jahr gewährt). Der neue Gesetzentwurf zum internationalen Schutz sieht für Flüchtlinge und Personen, denen befristetes Asyl gewährt wird, dieselbe Rechtsstellung vor, was zu begrüßen ist.

Was die **Aufnahmebedingungen** für Asylbewerber anbelangt, so betreibt die Migrationsbehörde eine Reihe von Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende; die betreffenden Personen können dort wohnen, müssen dies aber nicht. Über diese Zentren hinaus – und wenn Asylsuchende dort nicht leben möchten – erhalten sie keine weitere Unterstützung, beispielsweise in Form von Taschengeld oder Lebensmittelgutscheinen.

Während das Verfahren läuft, sind Asylsuchende vor *Zurückweisung* geschützt. Sie dürfen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und haben Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Bildungsangeboten. Der Zugang zu diesen Rechten ist jedoch von der Registrierung abhängig, und diese kann für diejenigen, die nicht in einer Aufnahmeeinrichtung leben, nur schwer realisierbar sein. Betrachtet man die Statistik, so erscheint die Anerkennungsquote für Asylbewerber vergleichsweise gering. Im Zeitraum 2006-2011 wurden von rund 13 000 Antragsstellern nur 7 % (2011: 9 %) als Flüchtlinge anerkannt. 40 % der Antragsteller erhielten jedoch befristetes Asyl. Die Antragsteller stammten zumeist aus Afghanistan, aus Georgien und in jüngster Zeit auch aus Syrien.

- **Enge Zusammenarbeit bei den Asylfragen im Rahmen des Dialogs zwischen Russland und der EU über Migration.**

Am 14. Dezember 2011 fand im Rahmen des Dialogs über Migration zwischen der EU und Russland in Moskau ein verlängertes Arbeitstreffen zum Thema internationaler Schutz statt. Die Parteien tauschten auf diesem Treffen Informationen, statistische Daten und Erfahrungen zu allen Aspekten der Gewährung von Asyl aus – internationale und nationale Rechtsvorschriften eingeschlossen – und erörterten Möglichkeiten zum weiteren Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in diesem Bereich. Die nächsten Fachtreffen zum internationalen Schutz sollten im Rahmen des Dialogs über Migration im Dezember 2013 in Stockholm und im Jahr 2014 veranstaltet werden.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der gezielten Initiative des Prag-Prozesses (Prague Process Targeted Initiative, PPTI) und von deren Pilotprojekt sowie im Rahmen des UNHCR-Projekts „Qualitätsinitiative Osteuropa“ – beides gefördert durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und von der EU finanziert – eine Reihe von EASO-Schulungsmodulen ins Russische übersetzt (Themen: Aufnahme, Informationen über Herkunftsländer, Gesprächsführungstechniken sowie Konzeption und Entscheidungsfindung). Russland war eingeladen, sich an beiden Projekten zu beteiligen.

- **Informationsaustausch über die jeweiligen Verwaltungsstrukturen, die für die Bearbeitung von Asylangelegenheiten zuständig sind, einschließlich der Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Die Entgegennahme und Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz fällt in den Zuständigkeitsbereich der Migrationsbehörde. Nach den von russischer Seite bereitgestellten Informationen gibt es in den regionalen Dienststellen der Migrationsbehörde gesonderte, für Asylsuchende zuständige Flüchtlingsabteilungen, für die die Experten der Migrationsbehörde und des UNHCR mehrmals im Jahr Ad-hoc-Schulungen durchführen.

In Asylfragen gibt es eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen der Migrationsbehörde und dem UNHCR. Auch eine Reihe von NRO sind in diesem Bereich aktiv und arbeiten ebenfalls mit der Migrationsbehörde und dem UNHCR zusammen.

Die EU-Sachverständigen besuchten zwei **Aufnahmeeinrichtungen** für Asylsuchende in Otschor und Wyschni Wolotschok und bewerteten diese trotz der Lage in eher abgelegenen Gebieten positiv. Keine der Einrichtungen war voll belegt.

In den zwei besuchten **Aufnahmeeinrichtungen** gab es jeweils eine Gesundheitsstelle, in der mindestens zwei ausgebildete Krankenschwestern Dienst taten. In einer Einrichtung zählte auch ein Psychologe zum Personal. Dolmetscher gehörten allerdings nicht zum Personal dieser Einrichtungen. Erforderlichenfalls können externe Dolmetscher herangezogen werden.

Anscheinend wird das Personal der Einrichtungen für den Umgang mit den speziellen Bedürfnissen von Asylsuchenden oder Flüchtlingen und insbesondere von schutzbedürftigen Personen nicht besonders **geschult**. Die Zuständigen in beiden Einrichtungen erklärten, sie verfolgten bevorzugt einen individuellen Ansatz, bei dem jedem Bewohner genau die Fürsorge und Aufmerksamkeit zuteilwerde, die dieser benötigt.

- **Aufbau eines umfassenden Informationsaustausches über ihre jeweiligen Integrations- und Anpassungsmaßnahmen in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Es scheint keine speziellen Maßnahmen zu geben, welche die Integration und Anpassung von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, in die russische Gesellschaft fördern sollen. In der Praxis jedoch gibt es eine Reihe von Initiativen der Art, wie sie auch für andere Migranten angeboten werden. Diese wenden sich zumeist an Flüchtlinge, die sich für einen Aufenthalt in einer der vom Staat betriebenen Aufnahmeeinrichtungen entschieden haben. Für diejenigen, die nicht in diesen Einrichtungen leben, werden keine speziellen Integrationsprogramme oder Unterstützungsmaßnahmen angeboten.

Die den Flüchtlingen zuerkannten Rechte – Bildung und die Möglichkeit zum Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft eingeschlossen – sichern ein gewisses Maß an Integration. Flüchtlinge sind zudem offiziell berechtigt, Familienangehörige „einzuladen“. Allerdings müssen sich diese dann demselben Anerkennungsverfahren unterziehen.

2.3 Fragen des Grenzmanagements

- **Optimierung der entsprechenden Mechanismen für eine engere Zusammenarbeit und intensivere Kontakte und stärkerer Informationsaustausch zwischen dem russischen Grenzschutzdienst und denen der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere an Grenzübergangsstellen, und effiziente Durchführung der Arbeitsvereinbarung zwischen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) und dem Grenzschutzdienst des Inlandssicherheitsdienstes der Russischen Föderation.**

2006 wurde mit der Unterzeichnung einer Arbeitsvereinbarung die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutzdienst und Frontex auf den Weg gebracht. Seither wurden mehrere Aktionspläne zum stufenweisen Ausbau der Zusammenarbeit beschlossen, der letzte – für den Zeitraum 2013 bis 2015 – im Oktober 2013. Die Zusammenarbeit berührt das gesamte Spektrum der Tätigkeiten von Frontex, wobei Operationen und die Risikoanalyse im Vordergrund stehen. Es gab eine Reihe positiver Entwicklungen. Im Bereich des Informationsaustausches und der Analysetätigkeit besteht jedoch noch Spielraum für Verbesserungen, nicht nur bezüglich des vereinbarten, klar definierten und regulären Austauschs von statistischen Daten, sondern auch im Bereich der gemeinsamen Analyse, die ein besseres Verständnis der irregulären Migration in der Region fördern könnte.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Grenzschutzdienst und den Grenzbehörden der an Russland angrenzenden EU-Mitgliedstaaten funktioniert auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene und verläuft zufriedenstellend. Sie umfasst auch die Abordnung von Grenzbeauftragten für den täglichen direkten Kontakt. Darüber hinaus gibt es einen Austausch über bewährte Verfahrensweisen, zudem werden gemeinsame Schulungen organisiert. Der Informationsaustausch über Grenzverletzungen an der grünen Grenze, über an den Grenzübergangsstellen aufgespürte gefälschte Dokumente sowie über den Andrang an den Grenzübergangsstellen ist allerdings noch immer unzureichend.

- **Schaffung der Voraussetzungen für den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen der föderalen Grenzeinrichtungsagentur der Russischen Föderation (Rosgranitsa) und der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex).**

Rosgranitsa ist an mehreren multilateralen internationalen Foren für Zusammenarbeit beteiligt. Zudem hat die Agentur (im Rahmen ihrer Zuständigkeiten) die Zusammenarbeit mit den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten ausgebaut; mit den lettischen und estnischen Behörden wurden zu diesem Zweck Kooperationsprotokolle abgeschlossen.

Im Rahmen der Sachverständigenmission erneuerte Rosgranitsa sein Angebot von 2010, gemeinsam mit Frontex ein Memorandum bzw. Arrangement zu erarbeiten und zu unterzeichnen, das eine Zusammenarbeit bei der weiteren Entwicklung von Grenzübergangsstellen insbesondere durch den Austausch über bewährte Verfahrensweisen vorsieht. In der Zwischenzeit hat Rosgranitsa an verschiedenen von Frontex organisierten Veranstaltungen teilgenommen, insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung mit Blick auf zukunftsfähige automatisierte Grenzkontrollsysteme.

- **Einsatz von fachkundigem Personal, angemessenen Mitteln sowie entsprechender technischer Ausrüstung und Infrastruktur an den wichtigen Grenzabschnitten sowie effiziente Durchführung der Grenzschutzverfahren und bewährten Verfahrensweisen an den gemeinsamen Grenzübergangsstellen, um ein gesichertes Umfeld für das Überschreiten der Grenzen zwischen der EU und der Russischen Föderation zu gewährleisten, wobei zugleich gegen die grenzüberschreitende Kriminalität vorgegangen, die Kontrolle der damit verbundenen Grenzübertritte noch effizienter gestaltet, das Überschreiten der gemeinsamen Grenzen vereinfacht und die Wartezeit verringert wird.**

Im Rahmen der Mission zum Themenkomplex 2 besuchten die EU-Sachverständigen viele Grenzübergangsstellen an verschiedenen Abschnitten der russischen Grenze, d. h. an der Grenze zu Kasachstan (Karaozek-Kotjajewka), Ukraine (Matwejew Kurgan, Kuibyschew, Krasnodon, Belgorod, Naumowka, Nechotejewka und Trojebortnoje), Belarus (da es keine Grenzkontrollen gibt, gibt es hier auch keine Grenzübergangsstellen), Lettland (Terechowo-Buratschki und Zilupe-Sebeza) und Estland (Narwa-Iwangorod und Kunitzschina-Gora), sowie verschiedene Flughäfen (Domodedowo, Scheremetjewo, Wnukowo, Rostow am Don und Astrachan) und Seehäfen (Sankt Petersburg und Astrachan).

Die Grenzeinrichtungsagentur **Rosgranitsa** ist in Russland für die Bereitstellung der Ausrüstung und den Ausbau der Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen zuständig. Sie ist Eigentümer der grundlegenden Ausstattung und Infrastruktur in den bestehenden 372 internationalen und 259 lokalen Grenzübergangsstellen entlang der gesamten russischen Grenze. Außerdem ist sie für den Ausbau der vorhandenen Grenzübergangsstellen zuständig. Für den Ausbau der Einrichtungen und der Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen unter Federführung von Rosgranitsa existiert ein spezielles Finanzierungsprogramm. Priorität haben bei diesen Verbesserungen derzeit die Region Sotschi, die Seegrenzen sowie internationale Bahnverbindungen. Es wird empfohlen, der Grenze zwischen der EU und Russland ebenfalls Priorität einzuräumen.

Verbesserungen und Veränderungen der Infrastruktur an den einzelnen Grenzübergangsstellen werden von speziell zu diesem Zweck eingerichteten Koordinierungsausschüssen beschlossen. In diesen Ausschüssen arbeiten die wichtigsten Akteure an den Grenzübergangsstellen zusammen, d. h. Rosgranitsa, der Grenzschutzdienst und die Zollbehörde.

Klar ist, dass viele Anstrengungen unternommen werden, um die vorhandenen Grenzübergangsstellen zu verbessern. Einige der in Augenschein genommenen Grenzübergangsstellen wurden erst vor kurzem in Betrieb genommen. Zugleich waren die alten (noch im Einsatz befindlichen) Grenzübergangsstellen an den betreffenden Orten extrem veraltet – den EU-Sachverständigen wurde kein wirklicher Zugang zu diesen Einrichtungen gewährt. Einige der neuen Grenzübergangsstellen (z. B. an der Grenze zur Ukraine und zu Kasachstan) boten bereits die erforderlichen Einrichtungen zur Durchführung gemeinsamer Grenzkontrollen.

Es werden aber auch Anstrengungen unternommen, um die **Wartezeiten** an den am stärksten frequentierten Grenzübergangsstellen (insbesondere an der Grenze zur EU) zu verringern. Rosgranitsa ist dieses Problem wohlbekannt. Es wurden Terminals gebaut (z. B. an Grenzübergangsstellen zu Lettland), um die Lkw-Kontrollen zu beschleunigen, und verschiedene andere Projekte zielen darauf ab, die Abfertigungskapazitäten anderer Grenzübergangsstellen zwischen Russland und den EU-Mitgliedstaaten zu steigern. Auch eine Reihe unterstützender Maßnahmen werden derzeit umgesetzt, beispielsweise Websites mit Webcams, die an den Grenzübergangsstellen Informationen in Echtzeit bereitstellen. Hier könnten einige prozedurale Verbesserungen ins Auge gefasst werden, insbesondere mit Blick auf die derzeit strikte Aufgabenteilung zwischen der Zollbehörde (die nur Waren kontrolliert) und dem Grenzschutzdienst (der nur Personen kontrolliert) sowie die extrem formalistische Herangehensweise der beiden Behörden an die betreffenden Verfahren. Am 12. September 2013 stufte die Zollbehörde Warenlieferungen aus einem EU-Mitgliedstaat gemäß dem höchsten Risikoprofil ein, was zur Folge hatte, dass Lkw, die in diesem EU-Mitgliedstaat beladen wurden, zu 100 % kontrolliert wurden. Bei den langwierigen Kontrollen musste das gesamte Fahrzeug entladen werden, ein äußerst kostspieliges und störendes Verfahren. Weder die Kommission noch der betreffende Mitgliedstaat wurden zuvor davon in Kenntnis gesetzt. Dieses Prozedere führte zu einem massiven Anstieg der Wartezeiten an den betreffenden Grenzübergangsstellen. Inzwischen hat sich das Verfahren an diesen Grenzübergangsstellen wieder normalisiert. Die Situation wird aber weiterhin genauestens beobachtet.

Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen hinsichtlich der Grenzkontrollen entsprechen geltenden Standards. Die Verfahren sind landesweit stark vereinheitlicht. Das größte Problem scheint die Herangehensweise bei den Personenkontrollen an der Grenze darzustellen. Anscheinend wird bei diesen Kontrollen in erster Linie die Identität der betreffenden Person überprüft. Dem Reisezweck wird praktisch keinerlei Beachtung geschenkt, obwohl die Grenzschutzbeamten gesetzlich befugt sind, die Reisenden zu befragen und die Einreise zu verweigern, wenn Zweifel an der Glaubwürdigkeit eines Reisenden bestehen. Bei den Personenkontrollen wird kein Profil der Reisenden erstellt, auch nicht an den großen Flughäfen, wo die Gestaltung der Schalter es sogar unmöglich macht, Personen visuell zu überprüfen, bevor sie direkt vor den Grenzschutzbeamten stehen.

In puncto **Ausrüstung** sind **die Grenzübergangsstellen** eher standardmäßig ausgestattet. Den Beamten, die die Kontrollen in der ersten Kontrolllinie durchführen, stehen ein Pass-Lesegerät, ein Computer mit Zugang mindestens zu der Datenbank über Einreiseverbote und gesuchte Personen und eine Reihe grundlegender Instrumente zur Überprüfung der Dokumentenechtheit zur Verfügung. Dies kann als ausreichend betrachtet werden. Eine zweite Kontrolllinie zur Überprüfung der Dokumente wurde den EU-Sachverständigen nicht gezeigt; eine Ausnahme bildeten hier der Flughafen Scheremetjewo und der Seehafen von Sankt Petersburg. Die Qualität der dort gezeigten Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie war ausreichend. An den anderen Orten, so ist anzunehmen, existiert keine solche zweite Kontrolllinie. Bestätigt wird dies augenscheinlich dadurch, dass an den Grenzübergangsstellen zu den EU-Mitgliedstaaten Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie von den

Grenzschutzbeamten der EU vorgenommen werden. Das oben Dargelegte im Verein mit der Tatsache, dass es weder eine Datenbank über gefälschte Dokumente gibt noch andere Informationen über derartige Dokumente an den Grenzübergangsstellen verfügbar sind, kann die Effizienz der Grenzkontrollen einschränken.

An einigen Flughäfen wurden die Voraussetzungen für eine vollautomatische Grenzkontrolle (Automated Border Control, ABC) geschaffen und einige einschlägige Abfertigungsschalter sind bereits installiert (jedoch noch nicht betriebsbereit). Die Grenzkontrollen in Zügen oder an Bord von Schiffen erfolgen anhand mobiler Geräte; dies garantiert bei den Kontrollen dieselbe Qualität wie in den stationären Grenzübergangsstellen.

Die für die Warenkontrolle an Grenzübergangsstellen erforderliche Ausrüstung war auch vorhanden (Röntengeräte, Sensoren usw.), aber den EU-Sachverständigen wurde die Möglichkeit verwehrt, diese näher in Augenschein zu nehmen. Und die Grenzübergangsstellen zwischen Russland und Kasachstan sind wegen der Zollunion ganz offensichtlich nur auf Personenkontrollen ausgelegt.

Infolge der **Staatsunion mit Belarus** werden an der Grenze zwischen Russland und Belarus keine Grenzkontrollen vorgenommen; dementsprechend gibt es dort auch keine Grenzübergangsstellen. Dies erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die im Rahmen der EU-Mission nicht wirklich wahrgenommen wurde.

Eine weitere Besonderheit stellt die Tatsache dar, dass **Staatsbürgern der GUS-Staaten für die Einreise nach Russland** nur ihren Inlandspass benötigen. Diese Frage wurde nun anscheinend insofern geklärt, als Staatsbürger der GUS-Staaten künftig einen internationalen Pass vorweisen müssen, um nach Russland einzureisen; die betreffende Regelung soll 2015 in Kraft treten.

Visa werden an der Grenze nicht ausgestellt; Ausnahmen werden diesbezüglich nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen gemacht. Die Grenzschutzbeamten sind allerdings befugt, ein Visum bei der Ausreise aus Russland um bis zu drei Tage zu verlängern; zumeist geschieht dies, wenn eine Person bei ihrem Aufenthalt in Russland die Gültigkeitsdauer ihres Visums um bis zu drei Tage überschritten hat.

Bezüglich **Überwachung der grünen und blauen Grenzen** wurde den EU-Sachverständigen mitgeteilt, geeignete Mittel und Ausrüstungen stünden bereit. Nähere Informationen verweigerten die russischen Behörden jedoch. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, in dieser Frage zu einer Schlussfolgerung zu kommen.

- **Informationsaustausch über ihre entsprechenden für den Grenzschutz zuständigen Verwaltungsstrukturen, Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzschutzdiensten, Strafverfolgungsbehörden und sonstigen zuständigen Stellen sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Der Grenzschutzdienst ist für die Überwachung aller Außengrenzen, d. h. aller Landes- und Seegrenzen Russlands, sowie für die Grenzkontrollen an allen Grenzübergängen zuständig. Die Behörde ist auf föderaler und regionaler Ebene ebenso tätig wie auf lokaler Ebene, d. h. an den Grenzübergangsstellen. Der Grenzschutzdienst ist seit 2003 integraler Bestandteil des Inlandssicherheitsdiensts (FSB), verfügt aber über eigene Haushaltsmittel. Als weitere am Grenzmanagement beteiligte Behörde ist die Grenzeinrichtungsagentur Rosgranitsa für die Bereitstellung und Verwaltung der Ausrüstung an den Grenzübergangsstellen zuständig. Auch die Zollbehörde ist an jeder Grenzübergangsstelle präsent, um Warenkontrollen vorzunehmen.

Wie die betreffenden Behörden bestätigten, funktioniert die **operative Zusammenarbeit zwischen den russischen Strafverfolgungsbehörden**, d. h. zwischen dem Grenzschutzdienst, der Migrationsbehörde, der Polizei bzw. dem Innenministerium und der Zollbehörde, hervorragend. Berichten zufolge wurden interinstitutionelle Vereinbarungen getroffen und es gibt Arbeitstreffen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene. Die EU-Sachverständigen konnten diese Bewertung nicht überprüfen, da ihnen keinerlei schriftliche Kooperationsvereinbarung oder Protokoll vorlag, die sie hätten konsultieren können. Die strikte Aufgabenteilung und die strikte Trennung der praktischen Tätigkeiten zwischen dem Grenzschutzdienst und der Zollbehörde sprechen nicht wirklich für eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden.

- **Entwicklung eines Datenerhebungs- und -analysesystems zur Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen für das Grenzmanagement.**

Der Grenzschutzdienst (und die Migrationsbehörde) verfügen über **spezielle Abteilungen und Fachpersonal für die Erhebung umfassender grenzbezogener Informationen**, für Statistiken und Risikoanalysen auf zentraler und regionaler Ebene. Die Verbreitung der erhobenen Informationen innerhalb des Grenzschutzdienstes (Informationsfluss vom Hauptquartier in Richtung der Grenzübergangsstellen und umgekehrt) warf jedoch Fragen auf. Außerdem sollte der Informationsaustausch zwischen den Analyseabteilungen der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden ausgebaut werden. Derzeit erarbeitet jede Behörde anhand des eigenen Bedarfs und eigener Indikatoren eigene Statistiken; als Folge davon mangelt es beispielsweise an harmonisierten Statistiken zur irregulären Migration. Hinzu kommt noch, dass das russische Statistikamt (Rossstat) nicht dafür zuständig ist, statistische Daten zur irregulären Migration zu erheben.

Sowohl Grenzschutzdienst als auch Migrationsbehörde bauen verschiedene Datenbanken auf, die wichtigen Erfordernissen entsprechen. Bei einer Reihe von Datenbanken könnte jedoch die Vernetzung noch verbessert werden, denn der Zugriff auf einige unter ihnen ist nur durch die entsprechenden regionalen Stellen der Behörden oder durch eine offizielle Verwaltungsanfrage möglich (das gilt z. B. für das Einreise-/Ausreise-System unter Federführung der Migrationsbehörde).

Darüber hinaus war es unmöglich, Qualität und Methodik der Risikoanalyse zu bewerten. Die EU-Sachverständigen bekamen nicht einmal auszugsweise eine Risikoanalyse zu Gesicht, wie sie Berichten zufolge regelmäßig monatlich, vierteljährlich und jährlich erstellt wird.

Es gibt eine Zusammenarbeit mit den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bei der Datenerhebung und -analyse. Der Informationsaustausch im Rahmen der Arbeitsvereinbarung zwischen dem Grenzschutzdienst und Frontex wurde weiter oben beschrieben.

Russland strebt die Erhebung von Daten über Passagiere an, die – mit welchem Transportmittel auch immer (zur See, zu Land oder in der Luft) – in russisches Hoheitsgebiet einreisen, von dort ausreisen oder dieses im Transit durchqueren. Seit dem 1. Dezember 2013 werden schrittweise diesbezügliche Rechtsvorschriften eingeführt, die Verkehrsunternehmer dazu verpflichten, erweiterte Fluggastdaten (Advance Passenger Information, API) bereitzustellen. Bei dieser Maßnahme hat man aber wohl nicht die irreguläre Migration im Auge, sondern es geht primär um Sicherheitsfragen. Wie die russische Seite bestätigt hat, beziehen sich diese Rechtsvorschriften ausschließlich auf erweiterte Fluggastdaten. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen wurden geändert. Die EU betrachtet die beabsichtigte Erhebung von Daten bei Überflügen nach wie vor als höchst problematisch. Die Situation wird weiterhin genauestens beobachtet.

- **Fortführung des Maßnahmenbündels zur Prävention und Unterbindung von Dokumentenfälschungen und der Verwendung von Fälschungen für den Grenzübertritt, u. a. durch die Schulung des Personals der Strafverfolgungs-, Grenzschutz- und Zollbehörden.**

Alle **in Augenschein genommenen Grenzübergangsstellen** verfügten über die grundlegende Ausstattung zum Aufspüren gefälschter Dokumente. Das Personal wird durch Schulungen, Seminare und Workshops im Einsatz der einschlägigen Ausrüstung unterwiesen.

Alle Grenzschutzbeamten, die **in der ersten Kontrolllinie** tätig sind, erhalten in einem der Schulungszentren des Grenzschutzdienstes eine Schulung zu Fragen der Dokumentensicherheit. Zudem nehmen sie alle fünf Jahre an Weiterqualifizierungskursen teil. Für die zusätzliche Schulung vor Ort sind die Leiter der Grenzübergangsstellen zuständig. Die Mitarbeiter an Grenzübergangsstellen müssen sich einmal im Jahr einer Prüfung unterziehen. Auffrischkurse werden in der Regel von Fall zu Fall angeboten.

Verdächtige Dokumente werden **in der zweiten Kontrolllinie** eingehender geprüft (sofern an den betreffenden Grenzübergangsstellen eine solche Kontrolllinie überhaupt existiert, vgl. die Anmerkungen weiter oben zur Überprüfung von Dokumenten an der zweiten Kontrolllinie). Die Beamten für die zweite Kontrolllinie erhalten keine gesonderte Schulung, es handelt sich aber um erfahrene Mitarbeiter.

Es gibt keine **Datenbank** über gefälschte Dokumente, und auch spezielle Unterlagen mit Beispielen für gefälschte Dokumente sind an den Grenzübergangsstellen nicht verfügbar. Am häufigsten verfügbar sind dort Muster internationaler Reisedokumente zusammen mit einer Beschreibung von deren wichtigsten Sicherheitsmerkmalen. Über Neuigkeiten im Bereich der Fälschungen wird von Fall zu Fall informiert (z. B. am Schichtbeginn).

- **Durchführung von Schulungsprogrammen und Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, einschließlich ethischer Normen, die sich insbesondere an Beamte der für den Grenzschutz zuständigen Verwaltungsstrukturen richten, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Die EU-Sachverständigen besuchten die **Akademie** des Grenzschutzdienstes und auch eine der Schuleinrichtungen für Offiziere. Das System zur Schulung der Offiziere wurde positiv bewertet und entspricht Berichten zufolge dem Bologna-Prozess. Akademisch-theoretische Durchdringung der Lernstoffe und wissenschaftliche Forschung sind integraler Bestandteil der Schulungen. Jedem Offizier werden in der Grundausbildung auch Kenntnisse über Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und Ethik vermittelt.

Die Einrichtung bietet auch Fortbildungskurse für Offiziere an, die an den Grenzübergangsstellen tätig sind. Jeder Offizier ist verpflichtet, alle fünf Jahre an einem solchen ein- oder zweimonatigen Kurs teilzunehmen. Die Schulungsprogramme für Offiziere und Unteroffiziere selbst wurden den EU-Sachverständigen jedoch nicht vorgestellt.

Korruptionsbekämpfung und ethische Normen sind Berichten zufolge Bestandteil der Grundausbildung für Offiziere der Grenzübergangsstellen. Den EU-Sachverständigen wurde mitgeteilt, dass weder die Migrationsbehörde noch der Grenzschutzdienst zum Thema Korruptionsbekämpfung weitere Kurse anbieten. Wie erklärt wurde, gibt es an den Grenzübergangsstellen unterschiedliche Formen interner und externer Kontrolle, um

Korruptionsversuche festzustellen und zu verhindern, u. a. Fragebögen zur Befragung der Reisenden, Hotlines sowie Kameras.

Probleme und empfohlene Folgemaßnahmen betreffend Themenkomplex 2:

Auf der Grundlage der oben dargelegten Ergebnisse hat die Kommission folgende Probleme festgestellt, die einer weiteren Erörterung mit den russischen Behörden bedürfen:

- Die Aufenthaltsbedingungen im Rahmen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis und/oder Arbeitserlaubnis erscheinen insbesondere mit Blick auf die Dauer von Geschäftsreisen, das Registrierungsverfahren, die Quotenregelung, das Verlängerungsverfahren und die damit verbundenen Gesundheitstests unnötig kompliziert.
- Es existiert keine wirklich umfassende Strategie zur Integration auch von Personen, die internationalen Schutz genießen, und dies steht einem effektiven Management der legalen Migrationsströme entgegen.
- Entscheidungen zur Gewährung internationalen Schutzes werden offenbar nicht anhand eines systematisch gegliederten Pools an Informationen über Herkunftsländer getroffen; ein solcher Informationspool böte den Behörden eine solide Entscheidungsgrundlage bezüglich der faktischen Gegebenheiten in den Herkunftsländern der Antragsteller. Dies kann sich auf die Kohärenz der einschlägigen Entscheidungen auswirken.
- Da es zwischen Russland und Belarus keine Grenzkontrollen gibt, besteht freier Verkehr zwischen den beiden Ländern (mögliche Sekundärbewegungen irregulär aufhältiger Personen eingeschlossen). Um möglichem Missbrauch wirksam vorzubeugen, muss eine konkrete und systematische Zusammenarbeit zwischen der Migrationsbehörde und dem Grenzschutzdienst auf der einen und den zuständigen Behörden in Belarus auf der anderen Seite aufgebaut werden.
- Voraussetzung für ein wirksames Migrationsmanagement ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrollen an den Grenzen zuständigen Behörden (d. h. dem Grenzschutzdienst) und den für die Situation im Land selbst zuständigen Behörden (der Migrationsbehörde), beispielsweise durch Vernetzung von Datenbanken, die Abordnung von Beamten der Migrationsbehörde an bestimmte Grenzübergangsstellen und die Bereitstellung von Informationen über Asylverfahren. Dies gewährleistet nicht nur einen guten Überblick über die Gesamtsituation (beispielsweise durch Statistiken über Aufgriffe irregulärer Migranten sowohl innerhalb des Landes als auch an der Grenze), sondern auch einen adäquaten Zugriff auf die Mechanismen des internationalen Schutzes schon an der Grenze.
- In manchen Fällen erhalten Personen, die sich irregulär in Russland aufhalten und aufgegriffen werden, keine Abschiebungsanordnung, sondern ihnen wird nur ein Bußgeld auferlegt. Als Folge davon kann sich ein rechtlicher Schwebenzustand ergeben, bei dem die betreffende Person weder befugt ist, sich in Russland aufzuhalten, noch verpflichtet ist, das Land zu verlassen.
- Viele Grenzübergangsstellen an der Grenze zur EU sind nicht mit ausreichenden Kapazitäten ausgestattet, um die anfallenden Personenströme effizient abzufertigen, was zu langen Wartezeiten führt. Darüber hinaus ist die Infrastruktur einer Reihe von Grenzübergangsstellen an der Grenze zu den GUS-Staaten veraltet. Dem könnte zum einen durch den Ausbau der betreffenden Grenzübergangsstellen und zum anderen durch eine Verbesserung der Kontrollverfahren an den Grenzübergangsstellen durch die verschiedenen Behörden abgeholfen werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Behörden bei Personenkontrollen an den Grenzübergangsstellen praktisch nie ein Profil der Reisenden

erstellen oder eine Risikoanalyse vornehmen – beides Dinge, durch die sich die Effizienz der Kontrollen steigern ließe.

Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um die Umsetzung der einschlägigen gemeinsamen Maßnahmen weiter voranzutreiben:

- Sicherung der vollen Funktionsfähigkeit des in dem Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Russland vorgesehenen beschleunigten Verfahrens durch Information und Schulung der Grenzschutzbeamten bezüglich ihrer Aufgaben in diesem Zusammenhang;
- Verabschiedung des neuen, im Entwurf vorliegenden Asylgesetzes, das die Berücksichtigung des Verfahrens an der Grenze ebenso einschließt wie die Angleichung der Rechte von Personen, die internationalen Schutz genießen, an die Rechte von Flüchtlingen, den Zugang zu den Rechten unabhängig von der Registrierung sowie die Ausstellung adäquater Unterlagen für Asylsuchende im Zulassungsverfahren;
- angesichts der beträchtlichen Anzahl aus Russland stammender Asylsuchender in der EU Organisation von Maßnahmen zur Information über die Rechte und Pflichten von Personen, die internationalen Schutz genießen, bzw. von Personen, die in der EU einen einschlägigen Antrag stellen, in den am stärksten betroffenen Gebieten;
- Verbesserung des Austauschs relevanter, harmonisierter, indikatorgestützter und regulärer statistischer Daten sowie der gemeinsamen Analysearbeit mit Frontex im Rahmen der mit dem russischen Grenzschutzdienst abgeschlossenen Arbeitsvereinbarung;
- Einrichtung einer zweiten Kontrolllinie zur Prüfung von Dokumenten zumindest in den am meisten frequentierten Grenzübergangsstellen und Ausstattung der Grenzübergangsstellen mit geeigneten Materialien über mögliche Fälschungsverfahren, so dass sie besser befähigt sind, gefälschte Dokumente aufzuspüren.

Aufgrund der unzureichenden Informationen war die Kommission nicht in der Lage, die Fortschritte hinsichtlich folgender, für den Themenkomplex 2 relevanter Aspekte adäquat zu bewerten:

- Strategie zur Überwachung der grünen und der blauen Grenze (Ausrüstung, Verfahren usw.);
- Schulungsinhalte und ethischer Kodex von Grenzschutzbeamten;
- Effizienz des justiziellen Beschwerdesystems für den Asylbereich (Statistiken, Schulungen usw.);
- mögliche Berichte über Risikoanalysen zur irregulären Migration und zum Grenzmanagement;
- Inhalte interinstitutioneller Vereinbarungen zwischen dem Grenzschutzdienst und anderen Strafverfolgungsbehörden über die Zusammenarbeit beim Grenzmanagement.

Themenkomplex 3: Öffentliche Ordnung, Sicherheit und justizielle Zusammenarbeit
--

Allgemeine Bewertung

In den vergangenen Jahren hat Russland unter Einsatz seiner umfassenden Verwaltung und seinen versierten **Strafverfolgungsbehörden grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und Korruption** aktiv bekämpft. Ein Nachteil ist, dass es durch die Beteiligung verschiedener Behörden zur Überschneidung von Zuständigkeiten kommen kann. Die Vernetzung der einschlägigen Datenbanken könnte sich auch für den Kontakt zwischen den betreffenden Behörden als förderlich erweisen. Darüber hinaus ist Russland zwar offen für die internationale Zusammenarbeit und hat zu diesem Zweck in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Kanäle geschaffen, in der Praxis jedoch ist das Verfahren durch die Hauptsitze der zuständigen Behörden stark zentralisiert und vereinheitlicht.

Infolgedessen ergeben sich große Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anfragen aus Drittländern. Durch den Abschluss eines operativen Abkommens mit Europol ließe sich diese Zusammenarbeit weiter ausbauen. Die über mehrere Jahre hinweg durchgeführte Polizeireform sollte weiter verbessert werden, da einige der ursprünglichen Ziele offensichtlich nicht verwirklicht wurden.

Russland hat ein umfassendes System zur **Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** aufgebaut. Die von der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF) festgestellten Mängel werden durch die anstehenden Gesetzesänderungen behoben. Zudem verfolgen die russischen Behörden eine allgemeine **Drogenbekämpfungsstrategie**, die darauf abzielt, Angebot und Nachfrage gleichermaßen einzudämmen. In Bezug auf den **Menschenhandel** erkennt Russland selbst an, dass die im Land verfügbaren Daten das Problem in seinem Ausmaß nicht voll erfassen. Es gibt zwar Maßnahmen zur Bekämpfung der kriminellen Aspekte des Menschenhandels, aber keine klaren Strukturen für eine umfassende Betreuung der Opfer (Schutzunterkünfte eingeschlossen). Russland verfügt außerdem über eine umfassende Strategie zur **Bekämpfung des Terrorismus** in Übereinstimmung mit der international gängigen Praxis; ein klarer Schwerpunkt liegt dabei auf der Gefahr, die von den Gebieten im Nordkaukasus ausgeht. Es wurden jedoch kaum Anstrengungen unternommen, in den oben genannten Bereichen eine **Analyse der Risiken** vorzunehmen, die sich verbunden mit der Schaffung einer Zollunion (mit Kasachstan und Belarus) und einer möglichen Abschaffung der Visumpflicht zwischen Russland und der EU ergeben können.

Russland hat in jüngster Zeit auf strategischem wie rechtlichem Gebiet zahlreiche Anstrengungen zur **Bekämpfung der Korruption** unternommen. Das Land hat alle wichtigen internationalen Übereinkommen – u. a. der Vereinten Nationen, der OECD und des Europarats – ratifiziert und ist nun deren Überwachungsmechanismen unterworfen. Offenbar ist Russland bereit, die im Zuge dieser Überwachungsmaßnahmen formulierten Empfehlungen umzusetzen. Zweifelsohne besteht in diesem Zusammenhang noch eine Reihe von Problemen, u. a. bezüglich der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Unabhängigkeit der Justiz und der öffentlichen Auftragsvergabe.

Im Bereich der **justiziellen Zusammenarbeit** hat Russland die zwei Haager Übereinkommen über die Kindesentführung und über den Schutz von Kindern ratifiziert. Das Haager Übereinkommen über Kindesentführung wurde bereits umgesetzt (vorbehaltlich möglicher kleinerer Verbesserungen), ob jedoch alle EU-Mitgliedstaaten im Namen der EU dem Beitritt Russlands zustimmen, ist noch offen. Das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern trat erst kürzlich in Kraft; eine zentrale Behörde ist zwar bereits bestellt worden, die Durchführungsbestimmungen hingegen werden derzeit erst erarbeitet. Bezüglich Strafsachen hat Russland alle wichtigen Übereinkommen des Europarates ratifiziert, die die Grundlage für eine effiziente Zusammenarbeit bilden. Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist jedoch – ähnlich wie bei der Strafverfolgung – extrem zentralisiert, wodurch es bei der Beantwortung verschiedener Anfragen zu Verzögerungen kommt. Darüber hinaus stoßen einige EU-Mitgliedstaaten mit ihren Anfragen auf Probleme, da diese nicht innerhalb von sechs Monaten oder auch gar nicht beantwortet werden.

Hinsichtlich **Datenschutz** hat Russland das Übereinkommen des Europarates von 1981 ratifiziert, das anhand mehrerer föderaler Gesetze und anderer Durchführungsgesetze umgesetzt wird. Die Ratifikation des Zusatzprotokolls steht jedoch noch aus, und nach Auffassung der Kommission kann die benannte Kontrollstelle (Roskomnadsor) nicht als unabhängig gelten.

Ausführliche Erläuterungen

3.1 Bekämpfung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, Terrorismus und Korruption

- **Anwendung der einschlägigen internationalen Standards bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, insbesondere effektive Befolgung der einschlägigen Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF).**

Seit Erlass der ersten einschlägigen Rechtsvorschriften im Jahr 2001 hat Russland ein umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung geschaffen. Die wichtigste Rechtsgrundlage in diesem Bereich bildet das föderale Gesetz Nr. 115-FZ. Zudem greifen in diesem Zusammenhang auch verschiedene Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Gesetzbuchs über Ordnungswidrigkeiten. Dieser Korpus von Rechtsvorschriften wurde mehrfach geändert, zumeist aufgrund der Notwendigkeit einer Anpassung an internationale Standards.

Die wichtigste Behörde in dieser Hinsicht ist der föderale Dienst für Finanzmonitoring (Rosfinmonitoring), der in Russland als Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (Financial Intelligence Unit, FIU) fungiert. Im Mai 2012 wurde diese Behörde dem Präsidenten direkt unterstellt. Bei Rosfinmonitoring handelt es sich um eine professionelle, materiell gut und personell ausreichend ausgestattete Behörde (dies gilt für die Hauptsitze und die Dienststellen in den verschiedenen Gebieten gleichermaßen).

Rosfinmonitoring ist die leitende Instanz des nationalen Koordinierungsmechanismus zur Bekämpfung von Geldwäsche und ist auch am nationalen Mechanismus zur Terrorismusbekämpfung beteiligt. Darüber hinaus wurde die Behörde im Juni 2013 beauftragt, eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche zu entwickeln und stellte am 5. Juli 2013 einen Aktionsplan zur Verbesserung der Transparenz und zur Verhinderung des Missbrauchs von Unternehmen und anderen Rechtspersonen vor. 2014 wird Rosfinmonitoring zudem erstmals einen nationalen Bericht zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellen. Darüber hinaus betreibt die Behörde ein **internationales Schulungs- und Methodenzentrum**, das jedes Jahr einschlägige Schulungen für 3000 Teilnehmer anbietet. Auch Selbstlernangebote in Form von Online-Kursen werden bereitgestellt. Die strafrechtlichen Ermittlungen in den von Rosfinmonitoring gemeldeten **Fällen von Geldwäsche** werden von verschiedenen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt; die Untersuchung der von Rosfinmonitoring gemeldeten **Fälle von Terrorismusfinanzierung** ist dagegen Aufgabe des Inlandssicherheitsdienstes.

Rosfinmonitoring übernimmt in der **internationalen Zusammenarbeit** einen aktiven Part, insbesondere durch die Besorgung der Sekretariatsgeschäfte der Eurasischen Gruppe (EAG) und die Übernahme des Vorsizes in der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF) im Juli 2013. Im Jahr 2011 gab es in 1200 Fällen einen Informationsaustausch mit den Zentralstellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) in anderen Ländern.

Internationale Akteure (**die FATF-Arbeitsgruppe und der Europarat/MONEYVAL**) haben das russische System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den vergangenen Jahren sorgfältig evaluiert. Um die von der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF) in ihrem jüngsten, 2012 erschienenen Bericht formulierten Empfehlungen umzusetzen, ist in der Staatsduma eine Gesetzesvorlage anhängig, die eine Reihe von Änderungen in den nationalen Rechtsvorschriften vorsieht. Wenn dieses Gesetz in Kraft getreten ist, sollte die

strafrechtliche Haftung von Rechtspersonen das letzte wichtige noch ungelöste Problem darstellen, denn eine solche Haftung existiert nach russischem Recht derzeit noch nicht.

Die EU-Sachverständigen konnten beträchtliche Fortschritte feststellen; dies stimmt mit den Bewertungen anderer internationaler Akteure überein. Nach Aussage der Sachverständigen entsprechen die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Russland weitestgehend internationalen Standards. Die im Zuge der EU-Mission bereitgestellten **statistischen Angaben** zur Tätigkeit flossen in den zweiten schriftlichen Fortschrittsbericht der dritten Evaluierungsrunde ein, der dem Expertenausschuss des Europarates zur Bewertung nationaler Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (MONEYVAL) vorgelegt wurde.

Hinsichtlich der **Terrorfinanzierung** berichteten die russischen Behörden von einer zunehmenden Verzahnung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, sowie davon, dass die Erlöse aus Erpressung, Diebstählen und Überfällen zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten verwendet werden. Den Behörden sind die Risiken auf diesem Gebiet wohlbekannt.

Die **behördenübergreifende Zusammenarbeit** zwischen Rosfinmonitoring und dem Inlandssicherheitsdienst (FSB) scheint sich bewährt zu haben und gut zu funktionieren.

- **Weiterer Ausbau des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Behörden beider Parteien im Hinblick auf die wirksame Bekämpfung des unerlaubten Verkehrs mit illegalen Suchtstoffen, psychotropen Stoffen und Grundstoffen sowie effektive Umsetzung der Arbeitsvereinbarung zwischen der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und den einschlägigen Behörden der Russischen Föderation.**

Die vom russischen föderalen Dienst für Suchtstoffkontrolle (FDKS) erarbeitete **Strategie der staatlichen Drogenbekämpfungspolitik** wurde 2010 genehmigt und soll bis 2020 gelten. Schwerpunkte dieser Strategie sind die Eindämmung der Nachfrage, die Eindämmung des Angebots sowie die internationale Zusammenarbeit.

Für die Bekämpfung der Drogenkriminalität ist in erster Linie der **föderale Dienst für Suchtstoffkontrolle (FDKS)** zuständig; dies schließt auch die Umsetzung der einschlägigen Strategie ein. 2007 wurde ein zentraler Ausschuss zur Bekämpfung des Missbrauchs von Betäubungsmitteln mit regionalen Ausschüssen in Gebieten in ganz Russland eingesetzt; er soll die Arbeit und die Maßnahmen in diesem Bereich koordinieren. Den Vorsitz in diesem Ausschuss, in dem Berichten zufolge auch andere Strafverfolgungsbehörden mitarbeiten, führt der föderale Dienst für Suchtstoffkontrolle.

Bei der **Eindämmung der Nachfrage** konzentriert man sich auf junge Menschen, die noch keine Drogen konsumiert haben. Es gibt Behandlungs- und Rehabilitationsangebote sowie eine Zusammenarbeit mit Schulen, Eltern und NRO. Es werden Mittel bereitgestellt für die Einrichtung von Behandlungszentren, welche jedoch gegenwärtig nicht dem Bedarf entsprechen (so mangelt es z. B. an Plätzen zur Behandlung von HIV-Infizierten). Therapieprogramme konzentrieren sich offenbar nur jeweils auf eine Erkrankung pro Programm, was einer ganzheitlichen und umfassenden Behandlung der betroffenen Personen entgegensteht.

Mit der Angebotsseite befassen sich zahlreiche Strafverfolgungsbehörden. Eine herausragende Stellung nimmt dabei der föderale Dienst für Suchtstoffkontrolle ein. Die Strafverfolgung können jedoch (abhängig von den Umständen und Fakten im jeweiligen Einzelfall) die Polizei, der föderale

Dienst für Suchtstoffkontrolle, der Inlandssicherheitsdienst und auch das Untersuchungskomitee übernehmen. Angesichts der verschiedenen beteiligten Strafverfolgungsbehörden (die Zollbehörde für Kontrollen an der Grenze eingeschlossen) sowie ihrer Zuständigkeiten sind Klarstellungen und eine klarere Aufgabenverteilung erforderlich. Die derzeitige Situation hat auch Auswirkungen auf die Effizienz der internationalen Zusammenarbeit. Als gemeinsames Problem wird darüber hinaus das Problem der Designerdrogen und insbesondere die lange Zeit betrachtet, die es dauert, bis Drogen mit neuen Wirkstoffkombinationen auf der Liste der verbotenen Substanzen landen.

Statistiken zur Drogenproblematik werden anhand von Daten verfertigt, die in den verschiedenen Gebieten der Russischen Föderation erhoben werden; die allgemeine Umsetzung und die Berichterstattung an den Präsidenten hingegen sind Aufgabe des nationalen Ausschusses. Es liegt jedoch keine Analyse zu den potenziellen Risiken vor, die sich verbunden mit der Schaffung einer Zollunion (mit Kasachstan und Belarus) und einer möglichen Abschaffung der Visumpflicht zwischen Russland und der EU im Hinblick auf den Drogenschmuggel ergeben können.

Wichtige Partner im Rahmen der **internationalen Zusammenarbeit** sind die zentralasiatischen Länder. Andere wichtige Partner (u. a. auf der Grundlage internationaler Abkommen) sind Pakistan, Afghanistan, die USA und die EU-Mitgliedstaaten. Außerdem arbeitet Russland aktiv in internationalen und regionalen Foren mit, beispielsweise in der Pompidou-Gruppe und im Rat der Ostseestaaten. Die Zusammenarbeit erfolgt weitestgehend zentralisiert, und bei jedem Ersuchen um Zusammenarbeit sind Kontakte zwischen den Hauptsitzen unerlässlich. Bei der Beantwortung der Anfragen kommt es deshalb zu erheblichen Verzögerungen. Zwar verwiesen die russischen Behörden auf eine Reihe von Mechanismen zur direkten Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, dennoch sollte die bisherige Praxis optimiert werden.

Am 26. Oktober 2007 wurde eine Übereinkunft (Memorandum of Understanding) unterzeichnet, die die Grundlage für die **Zusammenarbeit zwischen dem russischen föderalen Dienst für Suchtstoffkontrolle (FDCS) und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)** darstellt. EBDD und FDCS haben in diesem Zusammenhang eine solide und dauerhafte Kommunikation aufgebaut, die ihnen die Möglichkeit bietet, Informationen zu unterschiedlichen Themen von beiderseitigem Interesse auszutauschen. Außerdem laden sowohl der FDCS als auch die EBDD die jeweils andere Seite zu technischen Sitzungen und Sachverständigensitzungen ein. Bei der EBDD gehen regelmäßig Informationsanfragen zu den drogenrelevanten Rechtsvorschriften in der Einzelstaaten und auf EU-Ebene ein.

Auf dem Gipfeltreffen im Juni 2013 unterzeichneten die EU und Russland das **Kooperationsabkommen zur Überwachung von Drogenausgangsstoffen**. Das Abkommen soll in Kraft treten, sobald beide Seiten das Ratifizierungsverfahren abgeschlossen haben.

- **Informationsaustausch über die jeweiligen Strategien und Gesetze zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Schutz der Opfer von Menschenhandel – im Einklang mit den Verpflichtungen der Parteien gemäß dem VN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und dessen Protokoll über den Menschenhandel – sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Die Strafen für Menschenhandel wurden in Russland erstmals durch das föderale **Gesetz Nr. 162-FZ von 2003** zur Änderung des russischen Strafgesetzbuchs festgelegt. Außerdem hat Russland im Jahr 2004 sowohl das VN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität als auch dessen Protokoll gegen den Menschenhandel unterzeichnet.

Russland ist Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsland für den Menschenhandel. Dieser dient in erster Linie der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung von Arbeitskräften. Obwohl Straftaten im Bereich des Menschenhandels den amtlichen (eher rudimentären) Statistiken zufolge nur 0,1 % aller Straftaten ausmachen, ist ihre wirkliche Zahl sogar nach Aussagen der Behörden selbst weitaus höher (ca. 8 %). Die wichtigsten Herkunftsregionen der Opfer sind Zentralasien und die Staaten im Südkaukasus. Spezifische Statistiken über die Opfer von Menschenhandel waren nicht erhältlich.

Die wichtigste für die Aufdeckung des Menschenhandels zuständige **Behörde** ist das Innenministerium, das über eine eigene Abteilung für dieses Problem verfügt. Der Inlandssicherheitsdienst FSB ist zuständig für Straftaten, welche die nationale Sicherheit gefährden, und für groß angelegte organisierte Aktivitäten, die mit illegaler Einwanderung verbunden sind. Strafrechtliche Ermittlungen in Fällen, an denen Minderjährige oder Beamte beteiligt sind, obliegen hingegen dem Untersuchungskomitee. Obwohl die Migrationsbehörde in solchen Fällen keine Untersuchungskompetenz hat, ist sie für die Lage aller irregulären Migranten zuständig und kommt daher mit den Opfern von Menschenhandel zumindest in Kontakt. Ähnlich wie in anderen Bereichen kann die Überschneidung von Kompetenzen auf diesem Gebiet weiterhin Probleme verursachen. Die Regierung verfügt über kein Organ, das ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels überwacht und deren Ergebnisse regelmäßig bewertet. Das Innenministerium hat einen Fahrplan für seine Reform vorgelegt, der unter anderem die Bildung einer behördenübergreifenden Kommission gegen Menschenhandel vorsieht, in der die Generalstaatsanwaltschaft, das Außenministerium, die Migrationsbehörde, der Inlandssicherheitsdienst, das Untersuchungskomitee und andere Stellen vertreten sein sollen.

Russland verfügt über keinen gesonderten **Aktionsplan** gegen Menschenhandel, mit dem das Phänomen umfassend bekämpft werden könnte. Bislang wird der Menschenhandel vorwiegend unter dem Aspekt der Strafverfolgung angegangen, d. h. als Kampf gegen die ihn betreibenden Netzwerke. Aus diesem Blickwinkel sind keine gesonderten Stellungnahmen erforderlich, die über die Frage der oben erwähnten Kompetenzüberschneidungen hinausgehen würden. Allerdings gibt es keine spezifische Gesetzgebung zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und die einzigen anwendbaren Vorschriften sind diejenigen, die im Schutzprogramm für die Opfer und Zeugen aller Straftaten vorgesehen sind. In Anbetracht der besonderen Lage der Opfer von Menschenhandel, der die allgemeinen Programme nicht immer gerecht werden, sollte der Umgang mit diesem Problem verbessert werden. **Unterkünfte für die Opfer** werden für gewöhnlich von NRO oder von internationalen Organisationen betrieben, z. B. von der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Roten Kreuz oder den Kirchen. Der Staat (die Migrationsbehörde) oder die Kommunen leisten in Einzelfällen finanzielle oder andere Hilfe. Die IOM spielt bei der Unterstützung der Opfer eine wichtige Rolle und arbeitet zunehmend mit anderen Akteuren, beispielsweise dem Innenministerium und der Migrationsbehörde, zusammen. Darüber hinaus betreibt die IOM ein Heim in St. Petersburg und führt in der Republik Karelien und in anderen Gebieten regionale Programme durch. Das von der Kirche eingerichtete Heim im Gebiet Moskau, das besichtigt wurde, beherbergte mehrere vietnamesische Opfer des Menschenhandels, die auf ihre Heimreise warteten. Ihren Grundbedürfnissen einschließlich medizinischer Versorgung wurde Rechnung getragen. Allerdings stellte die Unterkunft eindeutig eine ausgesprochen provisorische Lösung dar. Besser strukturierte Lösungen sollten angestrebt werden.

Soweit den verfügbaren Informationen zu entnehmen ist, gab es in Russland bislang keine landesweiten Aufklärungskampagnen über den Menschenhandel. Im Jahr 2012 veröffentlichte und verteilte das Innenministerium eine Informationsbroschüre, in der vor der Gefahr, dem

Menschenhandel zum Opfer zu fallen, gewarnt wurde. In einigen Teilen des Landes tat sich das Innenministerium mit Gemeinderäten zusammen, um diese Broschüren an öffentlichen Orten wie Bildungszentren zu verteilen. Im Jahr 2012 veranstaltete das Innenministerium reguläre Schulungen, um seine Beamten im Umgang mit Fällen von Menschenhandel auszubilden.

Die **internationale Zusammenarbeit** wurde von den russischen Behörden in der Praxis als wirkungsvoll bewertet; gemeinsame Operationen gibt es mit der Ukraine, Spanien, Finnland and Usbekistan.

- **Gewährleistung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Behörden beider Parteien im Hinblick auf die wirksame Bekämpfung des Terrorismus und des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen sowie anderer schwerwiegender grenzüberschreitender Straftaten – im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht und den Gesetzen der Parteien.**

Russland verfügt über ein recht umfassendes **System zur Terrorismusbekämpfung**, das auf dem föderalen Gesetz Nr. 35-FZ von 2006 und dessen anschließenden Änderungen basiert. Außerdem ist Russland allen wichtigen Übereinkommen der VN und des Europarats mit Bezug auf die Terrorismusbekämpfung beigetreten, deren Ratifizierung weitere Gesetzesänderungen erforderlich machte.

Die **federführende Behörde** ist dabei der Inlandssicherheitsdienst (FSB), während die politischen Maßnahmen vom Nationalen Terrorbekämpfungskomitee (NAK) und von dessen regionalen Zweigstellen bearbeitet werden. Das NAK ist ein ministerienübergreifendes Organ, das vom FSB geleitet und unterstützt wird.

Die russische **Politik zur Terrorismusbekämpfung** ist umfassend und entspricht den einschlägigen internationalen Verfahrensweisen (z. B. der weltweiten Strategie der VN zur Bekämpfung des Terrorismus); sie erstreckt sich auch auf die Bekämpfung der Radikalisierung und die Betreuung von Opfern des Terrorismus. Die Gesetzgebung und die praktischen Verfahrensweisen werden offenbar ständig weiterentwickelt, beispielsweise wurden ein dreistufiges nationales Warnsystem und eine neue Datenbank eingeführt, über die alle beteiligten Behörden Informationen zur Terrorismusbekämpfung abrufen können. Vermögen von Terroristen können gemäß einem nationalen Verfahren per gerichtlicher Verfügung eingefroren werden.

Die russischen Behörden räumen der Gefahr des Terrorismus, der von der Region Nordkaukasus ausgeht, eindeutig einen hohen Stellenwert ein.

Terroristische Bedrohungen, die nicht auf religiösen Extremismus zurückgehen, haben die russischen Behörden nach eigenen Aussagen unter Kontrolle; und bisher haben diese anderen Bedrohungen in ihren Augen kein Ausmaß erreicht, das zu tatsächlichen Terroranschlägen führen könnte.

In Bezug auf die **behördenübergreifende Zusammenarbeit** bei der Strafverfolgung von Terroristen dient der FSB zugleich als Sicherheitsdienst und als Strafverfolgungsbehörde, die auch mit strafrechtlichen Ermittlungen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung betraut ist. Das Untersuchungskomitee hat allerdings darauf hingewiesen, dass die meisten strafrechtlichen Ermittlungen in Terrorismusfällen von ihm durchgeführt werden, nachdem der FSB vorbereitend tätig geworden ist. Auch beim Innenministerium gibt es eine Abteilung für die Bekämpfung des Extremismus. Und schließlich verfügt die Generalstaatsanwaltschaft sowohl auf zentralstaatlicher Ebene als auch auf Gebietsebene über spezialisierte ausgebildete Antiterror-Einheiten. Die

Zuständigkeiten im Kampf gegen Terrorismus und Extremismus scheinen gesetzlich geregelt. Dennoch entstand bei den EU-Sachverständigen der Eindruck, dass sich die Tätigkeit des Innenministeriums in Sachen Extremismus in der Praxis mit der Bekämpfung des Terrorismus überschneidet, die der FSB im Rahmen seiner ausschließlichen Zuständigkeit betreibt.

Die Bekämpfung des Terrorismus wird sowohl in den allgemeinen als auch in den spezifischen **Schulungen** für Strafverfolgungspersonal behandelt. Ein Besuch bei der Hochschule für Verwaltung des Innenministeriums in Domodedovo ergab, dass Russland in dieser Hinsicht über zufriedenstellende Kapazitäten verfügt.

Die russischen Behörden sind sich der Bedeutung der **internationalen Zusammenarbeit** im Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus voll und ganz bewusst. Russland spielt als aktiver Partner in zahlreichen internationalen Foren, beispielsweise dem Globalen Forum zur Bekämpfung des Terrorismus, eine wesentliche Rolle und arbeitet mit dem EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung zusammen.

Im Hinblick auf den **Handel mit Schusswaffen** hinterließen die meisten besuchten staatlichen Stellen bei den EU-Sachverständigen den Eindruck, dass dieses Problem nicht gründlich genug angegangen wird. Die Vorschriften für den legalen Waffenbesitz werden in Russland als außerordentlich streng beschrieben. Dennoch stellten die EU-Sachverständigen fest, dass bei den zuständigen russischen Behörden (einschließlich der Zollbehörde) Bedarf an genaueren Kenntnissen über aktuelle Trends beim Handel mit Schusswaffen (z. B. dem Schmuggel als Einzelstücke) besteht. Ähnlich wie auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung wird keine Risikoanalyse erstellt, um zu bewerten, wie sich eine mögliche Visumfreiheit zwischen der EU und Russland sowie die Zollunion auf den Handel mit Schusswaffen auswirken würde.

- **Austausch von Informationen über die jeweiligen Strategien und Gesetze zur Bekämpfung und Verhütung von Korruption, auch im öffentlichen Sektor, und Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Sowohl auf politischem Gebiet als auch bei der Gesetzgebung hat Russland in jüngster Zeit zahlreiche Anstrengungen unternommen. Das wichtigste Gesetz ist das **föderale Gesetz „zur Bekämpfung der Korruption“**. Es wird durch zahlreiche Vorschriften in anderen Rechtsakten, beispielsweise im Strafgesetzbuch und dem Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten, ergänzt. In zahlreichen Dekreten sind weitere Vorschriften niedergelegt. Die wichtigste Grundlage für die Bekämpfung der Korruption in Russland ist die Nationale Antikorruptionsstrategie aus dem Jahr 2010, die durch nationale Antikorruptionspläne (aktuell: 2012-2013) ergänzt wird. Dieser Rahmen (der sich u. a. auf den einschlägigen Verwaltungsrahmen, die Bestimmung des Begriffs Korruption, den Zugang zu Informationen, Interessenskonflikte, Vorschriften für Vermögenserklärungen und mehr erstreckt), bietet eine umfassende Struktur zur Korruptionsbekämpfung in Russland. Dennoch sind weitere Verbesserungen vonnöten und diverse Gesetzesinitiativen auf dem Weg (z. B. die jüngst erfolgte Einführung des Schutzes von Whistleblowern in das russische Recht).

Des Weiteren hat Russland sämtliche **internationalen Übereinkommen** auf diesem Gebiet unterzeichnet, einschließlich derjenigen der VN, der OECD und des Europarats. Im Anschluss an die Ratifizierung dieser Übereinkommen unterliegt Russland auch den **Überwachungsmechanismen** für diese Instrumente. In diesem Zusammenhang fanden im März 2012 die Bewertung der OECD für Phase 1 der Überwachung sowie drei Bewertungsrunden der GRECO statt. Anfang 2013 erfolgte außerdem eine Bewertung anhand der UN-Konvention gegen Korruption. Alle diese Bewertungen

mündeten in Empfehlungen, die mittlerweile vollständig umgesetzt sein müssten. Außerdem strebt Russland an, die einschlägigen Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF) zu befolgen, deren Vorsitz es im Sommer 2013 übernahm.

Die beiden wichtigsten **Behörden**, die für die Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Russland zuständig sind, sind die **Präsidialverwaltung (Politik)** und die **Generalstaatsanwaltschaft (operative Aufgaben und Strafverfolgung)**.

Ein hochrangiges Organ auf politischer (zum Teil aber auch exekutiver) Ebene ist der **Präsidialrat für die Korruptionsbekämpfung (PACC)**, der unter dem Vorsitz des Präsidenten die Leiter der einschlägigen Behörden und Ministerien zusammenführt. Er koordiniert Aktivitäten, formuliert Vorschläge an den Präsidenten und überwacht die Umsetzung der Antikorruptionsgesetze im Einklang mit dem nationalen Antikorruptionsplan. Ein vom Präsidialrat für die Korruptionsbekämpfung eingesetztes **Präsidium** unter dem Vorsitz des Leiters der Präsidialverwaltung ist in Zusammenarbeit mit der Fachabteilung bei der Präsidialverwaltung für die operativen Aufgaben zuständig. Insbesondere überprüft das Präsidium die Vermögenserklärungen, die von den leitenden Beamten aller Behörden eingereicht werden, und befasst sich gegebenenfalls auch mit Interessenskonflikten dieser Beamten.

Die **Generalstaatsanwaltschaft** koordiniert die Umsetzung der Antikorruptionsgesetze und der Antikorruptionsstrategie durch alle ausführenden Behörden. Die Generalstaatsanwaltschaft verfügt auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene über eine spezielle Abteilung für Antikorruptionsverfahren, die mit eigens geschulten Staatsanwälten besetzt ist.

Bei ihren Ermittlungen wird die Generalstaatsanwaltschaft operativ vom **FSB** und vom **Innenministerium** unterstützt. Bestimmte Ermittlungskompetenzen in Korruptionsfällen liegen darüber hinaus beim **Untersuchungskomitee**. Wie die EU-Sachverständigen erfuhren, gibt es auch in diesen Behörden zumindest auf zentraler Ebene spezielle Abteilungen für die Korruptionsbekämpfung, während auf regionaler Ebene einzelne Beamte auf solche Fälle spezialisiert sind. Ähnlich wie bei der Strafverfolgung ist auch hier festzustellen, dass die Kompetenzen nicht klar unter diesen Behörden aufgeteilt sind. Zwar scheint es eine Zusammenarbeit zwischen ihnen zu geben, doch die dafür geltenden Vorschriften und Standards sind offenbar nicht besonders genau festgelegt.

Neben dem vorstehend beschriebenen Rahmen ist gesetzlich vorgeschrieben, dass alle föderalen Behörden spezielle **Ausschüsse** einrichten, die das Verhalten ihrer Beamten und Interessenskonflikte in internen Untersuchungen prüfen können. Darüber hinaus sind alle diese Behörden verpflichtet, eine **gesonderte Abteilung** (innerhalb ihrer Personalabteilung) einzurichten, um insbesondere die Vermögenserklärungen ihrer Beamten regelmäßig zu überprüfen.

In diesem Sinne hat das Präsidium des Präsidialrats für die Korruptionsbekämpfung auch eine **Vorlage** für einen **Verhaltenskodex** erstellt und verabschiedet. Diese Vorlage enthält Verweise auf die wichtigsten Rechtsvorschriften sowie auf ethische Verhaltensnormen, die jeder Beamte erfüllen soll. Auf dieser Grundlage ist jede Behörde in Russland aufgefordert, ihren eigenen internen Verhaltenskodex zu erarbeiten. Leider erfuhren die EU-Sachverständigen jedoch nichts über den Inhalt dieses Kodex.

Für die **Schulung** der wichtigsten Behörden, die mit der Korruptionsbekämpfung befasst sind, entwickelte die Generalstaatsanwaltschaft für ihre eigenen Beamten und für die Beamten anderer Behörden ein gesondertes Programm. Darüber hinaus werden die Staatsanwälte in den auf die

Korruptionsbekämpfung spezialisierten Abteilungen im Hinblick auf ihre Aufgaben gezielt weitergebildet. Die anderen Behörden informierten nur in ganz allgemeiner Form über die Schulung ihrer Beamten für die Bekämpfung der Korruption. Offenbar ist dieses Thema lediglich Bestandteil ihrer regulären Schulungsprogramme. Über den Inhalt dieser Schulungen wurden keine genaueren Auskünfte erteilt.

Den Angaben der Generalstaatsanwaltschaft gegenüber den EU-Sachverständigen zufolge betrug die **Zahl der registrierten Korruptionsstraftaten** im Jahr 2012 49513 und lag damit um 22,5 % höher als die Zahl der 2011 registrierten Straftaten (40407). Mehr als 13500 Personen wurden angeklagt. Öffentlich zugänglichen amtlichen Angaben zufolge wurden in Russland bisher etwa 9500 Beamte auf verschiedenen Ebenen wegen Korruption verurteilt. Bei den meisten Korruptionsstraftaten geht es um Betrug, Veruntreuung und die rechtswidrige Verwendung von Immobilien und Geldern. Denselben Quellen zufolge ist Korruption im Zusammenhang mit Haushaltsmitteln für öffentliche Aufträge, dem Handel mit föderalen und städtischen Immobilien und der staatlichen Gewerbeaufsicht besonders verbreitet.

Die **Vermögenserklärungen** wurden in den letzten Jahren mehrfach überarbeitet und verbessert. Der Kreis derjenigen, die eine solche Erklärung abgeben müssen, wurde auf eine größere Gruppe leitender Amtsträger (darunter auch die Manager staatlicher Unternehmen) und ihre Familienmitglieder erweitert. Diese Personen dürfen keine Immobilien oder finanziellen Vermögenswerte im Ausland besitzen. In den Erklärungen müssen sowohl das Einkommen als auch die Ausgaben aufgeführt werden. Wenn die Vermögenserklärung nicht eingereicht oder falsch ausgefüllt wurde, wird der Beamte seiner Stellung enthoben.

Die **Verfahren zur Prüfung der Vermögenserklärungen** sind gesetzlich äußerst genau geregelt. In Bezug auf die praktische **Methodik** war sehr wenig zu erfahren. Die von den EU-Sachverständigen besuchten Behörden erklärten lediglich, dass sämtliche Erklärungen geprüft und gegebenenfalls mit Hilfe von Banken und Steuerbehörden abgeglichen werden. Eine Zusammenkunft mit den Beamten, die in den speziellen Abteilungen der Behörden die Überprüfungen vornehmen, wurde den EU-Sachverständigen nicht bewilligt.

Wenig erfuhren die EU-Sachverständigen über die **Risikobewertung** im Zusammenhang mit der Offenlegung und Bewertung der Vermögenswerte. Eine solche Risikobewertung wird lediglich von der Generalstaatsanwaltschaft vorgenommen, die sich dabei auf Rechtsvorschriften und auf die besonders korruptionsanfälligen Stellen in der öffentlichen Verwaltung konzentriert. Eine ausführlichere oder präzisere Analyse wird nicht vorgenommen, und die anderen Behörden scheinen überhaupt keine Bewertungsunterlagen zu erstellen. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden.

Parallel wurden auch die Vorschriften für die **Beschlagnahmung von Vermögenswerten** weiterentwickelt. In jüngster Zeit wurde der Geltungsbereich dieser Vorschriften auf den Missbrauch amtlicher Vollmachten erweitert.

Die russischen Behörden legten **Statistiken über die Offenlegung von Vermögen** vor, aus denen hervorgeht, dass im Jahr 2012 von den 1,3 Millionen eingereichten Vermögenserklärungen 211000 von den zuständigen Stellen geprüft wurden. Insgesamt wurden im ganzen Land 16000 Verstöße gegen die Einreichungspflicht festgestellt, und die Sanktionen gegen Beamte, denen aufgrund einer Überprüfung ihrer Vermögenserklärung Betrug nachgewiesen wurde, führten 2012 zur Entlassung von 322 Beamten.

Die jüngste Gesetzesänderung betrifft den **Schutz von Whistleblowern**. Gegen einen Whistleblower können diesen gesetzlichen Vorschriften zufolge keine Disziplinarstrafen verhängt werden, es sei denn, sie werden durch eine von der betreffenden Behörde eingerichtete Sonderkommission beschlossen. Außerdem hat die betroffene Person Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung. Die praktische Umsetzung der entsprechenden Vorschriften, die im April 2013 vom Präsidenten abgezeichnet wurden, sollte genau beobachtet werden.

Im Hinblick auf die **Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft** werden gewisse Anstrengungen unternommen. Im Jahr 2012 erstellte das Justizministerium die Endfassung eines Masterplans für die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Lokalregierungen und sozialen Einrichtungen bei der Korruptionsbekämpfung, der bis 2014 umgesetzt werden soll. Zurzeit ist diese Zusammenarbeit allerdings noch verbesserungsbedürftig. Vor allem die derzeitigen Bedingungen für die in Russland tätigen NRO (insbesondere das „Gesetz gegen Auslandsagenten“) ist einer dauerhaften und unabhängigen Tätigkeit der NRO nicht zuträglich. Darüber hinaus beschränkt sich die geregelte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Korruption auf Unternehmensverbände. Eine geregelte Zusammenarbeit mit den NRO und der Zivilgesellschaft erfolgt nur in sehr begrenztem Maße und im Einzelfall, obwohl alle Behörden erklären, sie seien für jegliche Kontakte mit den Bürgern offen.

Es bestehen übergreifende und präzise Vorschriften für den **Zugang zu Informationen** über die Tätigkeit der Behörden. Jede Behörde ist verpflichtet, eine eigene Website einzurichten und regelmäßig genaue Informationen über ihre Aktivitäten gegen Korruption zu veröffentlichen. Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit sowie die Staatsanwälte haben den Auftrag, die Einhaltung dieses Gesetzes zu überwachen und seine ordnungsgemäße Umsetzung zu kontrollieren. Verstöße können als Ordnungswidrigkeiten und disziplinarrechtlich geahndet werden.

Die **Justizreform** spielt für die Korruptionsbekämpfung eine entscheidende Rolle. Dennoch bietet die Unabhängigkeit der Justiz in Russland nicht nur im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Korruptionsbekämpfung insgesamt Anlass zu Besorgnis (beispielsweise hat der Vorsitzende Richter insbesondere bei der Zuweisung von Fällen weitgehende Entscheidungsspielräume). Zurzeit laufen gewisse Vorbereitungen auf die Veröffentlichung von Urteilen. Obwohl angeblich so gut wie alle Gerichte eigene offizielle Websites eingerichtet haben, sind zwar sämtliche Urteile der Handelsgerichte, jedoch nur ein Teil der allgemeinen Rechtsprechung im Internet verfügbar.

Die Vorschriften über das **öffentliche Beschaffungswesen** werden zurzeit noch überarbeitet. Offenbar wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, das Bietverfahren möglichst transparent zu gestalten. Dennoch könnte ein gewisser Mangel an Transparenz sowohl in der Phase vor Eingang der Gebote als auch während der Vertragsdurchführung Anlass zu Besorgnis bieten.

- **Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens von 1994 über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland zur Verhütung von Korruption.**

Im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und Russland über Partnerschaft und Zusammenarbeit und im Rahmen ihrer Partnerschaft für Modernisierung finanziert die EU mehrere Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, mit denen Aktivitäten zur Bekämpfung der Korruption unterstützt werden sollen. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Instruments für Informationsaustausch und technische Unterstützung (TAIEX) Seminare, Studienbesuche und Expertenseminare über die Zusammenarbeit der Polizei veranstaltet.

Gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) bemüht sich die Kommission um einen strukturierten Dialog über die Korruptionsbekämpfung mit den russischen Behörden. Doch bisher ist nur eine einzige Sitzung in Moskau (im Dezember 2011) abgehalten worden. Für Ende 2013 wird eine weitere Sitzung in Brüssel unter Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft erwartet.

- **Befolgung der einschlägigen Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO).**

Im Jahr 2006 ratifizierte Russland das Strafrechtsübereinkommen des Europarats gegen Korruption. Im Jahr 2007 unterzeichnete Russland das Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen, dessen Ratifizierung noch aussteht. Russland trat 2007 der GRECO bei und unterliegt seither ihren regulären Evaluationsmechanismen. Die Berichte über die erste und zweite Evaluationsrunde erschienen 2008. Der jüngste Bericht, der **Bericht über die dritte Evaluationsrunde der GRECO**, erschien im März 2012. Russland legt augenscheinlich großen Wert darauf, seine internationalen Verpflichtungen in dieser Hinsicht zu erfüllen, weist allerdings darauf hin, dass es in einigen Fragen den Standpunkt der Evaluatoren nicht teilt.

Das Evaluationsteam der GRECO formulierte Empfehlungen zur **Kriminalisierung der Korruption**, die sich auch auf bestimmte Bestechungsgepflogenheiten im öffentlichen Sektor beziehen, insbesondere im Hinblick auf das Angebot, das Versprechen und die Annahme eines Vorteils; darüber hinaus sollte der Begriff der „Bestechung“ um Vorteile nichtmaterieller Art ergänzt werden; und auch der Personenkreis, der der Kriminalisierung unterliegt, sollte erweitert werden. Von russischer Seite wurden die EU-Sachverständigen darüber informiert, dass an Änderungsvorschlägen für das Strafrecht gearbeitet werde, mit denen der Anwendungsbereich der Vorschriften über Bestechung eindeutig auf jede Art von (rechtswidriger) Vorteilsnahme und auch auf nichtmaterielle Vorteile erweitert werden sollte. Das Untersuchungskomitee informierte über einen Änderungsvorschlag für das Strafgesetzbuch, nach dem juristische Personen strafrechtlich belangt werden können. Die EU-Sachverständigen wurden davon in Kenntnis gesetzt, dass das Justizministerium im Interesse einer größeren **Transparenz der Parteienfinanzierung** eine Reihe von Änderungen des föderalen Gesetzes „über politische Parteien“ vorgeschlagen hat. Über den Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Veränderungen wurden keine Angaben gemacht.

Die Generalstaatsanwaltschaft erklärte, dass die Kriterien für die Einstellung ihrer Mitarbeiter auf einige frühere Empfehlungen der GRECO hin verschärft worden sind. Sie beziehen nun auch die Hochschulbildung der Bewerber ein und sehen ein Auswahlverfahren vor, das für fairen Wettbewerb, Transparenz und die Vermeidung von Interessenskonflikten sorgt.

Wie üblich ist nach dem Evaluierungsbericht der dritten Runde im Oktober 2013 der **Umsetzungsbericht** fällig. Den EU-Sachverständigen wurde angekündigt, dass Russland ihn fristgerecht abgeben werde.

3.2 Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

- **Ergreifen der erforderlichen Schritte für den Abschluss und die effektive Umsetzung eines Abkommens über die strategische und operative Zusammenarbeit zwischen Europol und der Russischen Föderation.**

Nach vier Verhandlungsrunden (und Treffen von Sachverständigen) wurde der Entwurf für das Abkommen von den Parteien fertiggestellt. Im Mai 2013 wurde der Text beim Verwaltungsrat von

Europol eingereicht, der ihn zur Stellungnahme an die gemeinsame Kontrollinstanz übermittelte. Sobald die Stellungnahme der gemeinsamen Kontrollinstanz vorliegt, wird der Verwaltungsrat entscheiden, ob das Abkommen an den Rat weitergeleitet werden kann, damit dieser den Direktor zur Unterzeichnung ermächtigt.

- **Austausch von Informationen über die einschlägigen Reformen der Strafverfolgungsbehörden zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Fähigkeit – und zur Verstärkung der Zusammenarbeit der Parteien – in den Bereichen Verhütung, Aufspürung, Bekämpfung und Auflösung von Straftaten, einschließlich bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Die wichtigsten Strafverfolgungsbehörden in Russland sind das **Innenministerium (Polizei)**, der **Inlandssicherheitsdienst (FSB)**, der **Bundesdienst der Russischen Föderation für Suchtstoffkontrolle (FDSC)**, das **Untersuchungskomitee** und die **Zollbehörde (FCS)**. Die Aufgaben dieser Akteure bei der Verbrechensbekämpfung sind im Strafprozessrecht festgelegt, und während sie im Prinzip gut erfüllt werden, überschneiden sie sich in gewissem Maße, was gelegentlich zu operativen Schwierigkeiten führt.

Im Hinblick auf die **Zusammenarbeit und Aufgabenteilung im Zuge von Ermittlungen** ist zu vermerken, dass strafrechtlichen Ermittlungen sogenannte operative Ermittlungen, die von Mitarbeitern derselben Ermittlungsbehörde vorgenommen werden, vorausgehen. Der Zweck operativer Ermittlungen, die eigenen Gesetzen unterliegen, besteht darin, Unterlagen und Beweismittel zu sammeln, um die eigentlichen strafrechtlichen Ermittlungen vorzubereiten. Gemeinsam mit dem Staatsanwalt beurteilt der Kriminalermittler, ob genügend Grundlagen für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen vorliegen oder ob der Fall an die operativen Ermittler zurückverwiesen werden sollte.

Die **Ermittlungsbehörde** wird nach Artikel 151 des Strafgesetzbuchs festgelegt. Grundsätzlich obliegt es der Generalstaatsanwaltschaft, in diesem Stadium Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Behörden beizulegen, indem sie einen Fall der einen Behörde entzieht und einer anderen zuweist. Außerdem ist es Aufgabe des Staatsanwalts, die Ermittlungen zu koordinieren, wenn mehr als eine Behörde daran beteiligt ist. Von dieser Regel gibt es allerdings Ausnahmen: Das Untersuchungskomitee darf ein Strafverfahren, das von ihm eröffnet wurde, auch zum Abschluss bringen.

Der Bundesdienst der Russischen Föderation für Suchtstoffkontrolle (FDSC) ist nicht befugt, operative oder strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen; sein Schwerpunkt liegt auf verwaltungsrechtlichen Ermittlungen. Wenn die Ergebnisse einer solchen Ermittlung auf eine Straftat schließen lassen, wird der Fall durch den Staatsanwalt einer anderen Behörde zugewiesen.

Manche russische Behörden wiesen darauf hin, dass die Schwierigkeiten, die durch die Kompetenzüberschneidungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden entstehen, durch ein geplantes neues Gesetz gemindert werden könnten, das dem Untersuchungskomitee im Hinblick auf strafrechtliche Ermittlungen weitaus mehr Kompetenzen zuweisen würde. Allerdings wurde zu den Einzelheiten dieses Gesetzentwurfs nichts Näheres ausgeführt.

Am 7. Februar 2011 wurde mit der Verabschiedung und Änderung mehrerer Gesetze, des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung die **Polizeireform** in Gang gesetzt. Infolge dieser Reform wurde die russische Polizei zu einer föderalen Behörde, die ausschließlich durch den föderalen

Haushalt finanziert wird. Die Zahl der Polizeibeamten wurde bis 2012 um 20% gesenkt. Der größte Teil dieses Abbaus betraf allerdings die Beamten im Außendienst, während das Verwaltungspersonal, insbesondere in den Gebieten, kaum angerührt wurde. Diese Maßnahmen wurden von vielen Experten als ineffektiv beurteilt. Aus diesem Grund sollen in Zukunft dem Vernehmen nach weitere Reformen durchgeführt werden.

Die Polizei verwaltet außerordentlich umfangreiche **Datensysteme**, über die andere Behörden Informationen anfordern können. Offenbar ist die Datenbank der Polizei nicht mit den von anderen Strafverfolgungsbehörden verwalteten Datenbanken verbunden.

- **Verstärkung der bilateralen und multilateralen operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten und Russlands im Hinblick auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität.**
- **Durchführung gemeinsamer Operationen und Einsatz anderer operativer Mittel und Methoden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung zwischen Russland und der EU und ihren einschlägigen Behörden sowie – in relevanten Fällen – den interessierten Mitgliedstaaten.**

Die internationale Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit russischen Strafverfolgungsbehörden finden hauptsächlich über Interpol statt, und zwar entweder durch regionale internationale Abkommen oder auf bilateraler Grundlage. Auf dieser Grundlage werden häufig Verbindungsbeamte ins Ausland geschickt. Das Abkommen mit Europol wird, sobald es unterzeichnet ist, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit der EU weiter verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung und Bekämpfung der grenzübergreifenden organisierten Kriminalität.

Die Strafverfolgungsbehörden in Russland haben Erfahrung in der Zusammenarbeit und haben bereits diverse gemeinsame Operationen, auch mit EU-Mitgliedstaaten, durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit wurden von den beteiligten Parteien als zufriedenstellend beurteilt.

Auch die **Zollbehörde** leistet an den Grenzübergangsstellen einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der grenzübergreifenden Kriminalität und beteiligt sich in recht hohem Maße an der internationalen Zusammenarbeit. Die Weltzollorganisation (WZO) spielt in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle. Außerdem hat die Zollbehörde mit 48 Ländern bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich unterzeichnet, bei denen es um u. a. die Bekämpfung der Kriminalität geht. Russland arbeitet auch im Rahmen der regionalen Verbindungsbüros der WZO, der Regional Intelligence Liaison Offices (RILO), eng mit der EU zusammen.

Die Vertreter des **Untersuchungskomitees** berichteten, dass sie in fruchtbarer und effektiver Weise mit ihren Nachbarländern und mit Interpol zusammenarbeiten. Was die Mitgliedstaaten der EU angeht, so hat das Untersuchungskomitee bilaterale Kooperationsabkommen mit Deutschland, Finnland und Frankreich abgeschlossen. Weitere Abkommen bestehen mit den USA, Israel, Norwegen und Kasachstan.

Die Zusammenarbeit mit Interpol wird in Russland zentral über das Innenministerium geregelt. Es soll auch mit nahezu sämtlichen Nachbar- und GUS-Ländern Absichtserklärungen unterzeichnet haben. Der Grenzschutzdienst arbeitet (unter Aufsicht des FSB) zu Zwecken des Grenzmanagements auch mit den Behörden von Drittländern zusammen (Näheres im Themenkomplex 2).

Die russischen Strafverfolgungsbehörden (Innenministerium, föderaler Dienst für Suchtstoffkontrolle, Zollbehörde, FSB) beteiligen sich auch im Rahmen des **Rats der Ostseestaaten (CBSS)** an grenzübergreifenden Partnerschaften.

Während der Zusammenkünfte mit den EU-Sachverständigen betonten die russischen Behörden, dass die Zusammenarbeit in ihrer derzeitigen Form als wirkungsvoll und angemessen erachtet wird. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die internationale Zusammenarbeit mit den russischen Behörden sehr häufig über die Hauptquartiere verläuft. Auf regionaler Ebene sind nur wenige Kontakte möglich. Dies führt zu unnötigen Verzögerungen beim Informationsaustausch.

3.3 Justizielle Zusammenarbeit

- **Ergreifen der erforderlichen Schritte für den Abschluss und die effektive Umsetzung eines Kooperationsabkommens zwischen Eurojust und der Russischen Föderation.**

Im Oktober 2006 nahmen Eurojust und Russland Verhandlungen auf. Die letzte Runde fand im März 2011 statt. Weitere Kontakte gab es im Dezember 2012 und zu einem späteren Zeitpunkt, nachdem Eurojust darüber in Kenntnis gesetzt worden war, dass Russland das Datenschutzübereinkommen des Europarats aus dem Jahr 1981 ratifiziert hatte. Auf Vorschlag von Eurojust besuchte der Datenschutzbeauftragte von Eurojust im September 2013 Russland und wurde von der russischen Datenschutzbehörde umfassend informiert, wenn auch einige Themen der weiteren Klärung und Erörterung bedürfen. Der Besuch war eine der Voraussetzungen für die Fortsetzung der Verhandlungen. Für die nächste Verhandlungsrunde steht noch die Erfüllung einiger Formalitäten aus, auf die sich die Parteien geeinigt haben.

- **Beitritt zum Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung und zum Haager Übereinkommen von 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern sowie Anwendung dieser Übereinkommen.**

Russland hat das **Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung** unterzeichnet, das für Russland am 1. Oktober 2011 in Kraft trat. Der Beitritt Russlands wird allerdings gegenüber einem „alten“ Vertragsstaat erst gültig, nachdem dieser Staat ihm zugestimmt hat. Für die EU stellt sich im Hinblick auf die Zustimmung zum Beitritt Russlands die Frage, wie die Zuständigkeit intern zwischen der EU und den EU-Mitgliedstaaten aufgeteilt wird; die diesbezügliche Klärung durch den Gerichtshof der Europäischen Union steht noch aus.

Als **Zentralbehörde** für dieses Übereinkommen wurde das Ministerium für Bildung und Wissenschaft eingesetzt. Die entsprechende Abteilung des Ministeriums wird zurzeit umgestaltet. Offenbar wurde eine Vollzeitkraft damit beauftragt, die eingehenden Anträge zu bearbeiten. Bislang sind bei der Zentralbehörde 16 Fälle eingegangen und es gab keine Rückführungsanträge, die eindeutig in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen würden. Dennoch ist Russland dem Vernehmen nach bereit, das Übereinkommen auf administrativer Grundlage umzusetzen. Da die Zentralbehörde die Tätigkeit anderer Behörden koordinieren muss, was in Russland für gewöhnlich nicht einfach ist, könnte es sich als hilfreich erweisen, wenn ihre Kompetenzen durch ein föderales Gesetz geregelt würden.

Im Hinblick auf die **Durchführung** des Übereinkommens wird die Zentralbehörde für die Prüfung der Anträge, die Benennung des zuständigen Gerichts und die Beratung des Antragstellers im Hinblick auf die Verfahrenseinleitung zuständig sein. Neben der Zentralbehörde selbst spielen zwei weitere Behörden, das Innenministerium und der föderale Vollzugsdienst, eine wichtige Rolle. Diese beiden Behörden werden für die Suche nach dem Kind verantwortlich sein. Die einschlägigen Änderungen des föderalen Rechts wurden bereits vorbereitet und dürften in Kürze verabschiedet werden. Es ist nicht vorgesehen, die Antragstellung und das Rückführungsverfahren genauer zu regeln, obwohl einige deutlichere Bestimmungen über die Rückführung oder die Benennung der zuständigen Gerichte ratsam erscheinen (Letzteres geschieht lediglich auf Grundlage der Entschließung des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 1996).

Russland hat auch das **Haager Kinderschutzübereinkommen** aus dem Jahr 1996 unterzeichnet. Es trat am 1. Juni 2013 in Kraft. Als **Zentralbehörde** wurde das Ministerium für Bildung und Wissenschaft eingesetzt. Die praktische Umsetzung des Übereinkommens ist noch in Arbeit. Die erforderlichen Gesetzesänderungen werden zurzeit vorbereitet und dürften 2014 verabschiedet werden.

In Anbetracht der möglichen Zunahme entsprechender Fälle im Anschluss an die Einführung der Visumfreiheit zwischen der EU und Russland brachten die EU-Sachverständigen auch **zwei weitere Haager Übereinkommen** zur Sprache, die für die justizielle Zusammenarbeit von Belang sein könnten (wenn sie auch nicht ausdrücklich in der Liste der gemeinsamen Maßnahmen aufgeführt werden), nämlich das Haager Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken im Ausland (1965) und das Haager Übereinkommen über die Beweisaufnahme im Ausland (1970). In Bezug auf das erstgenannte Übereinkommen ist bereits deutlich geworden, dass damit ein erheblicher Arbeitsaufwand verbunden ist. Die langen Verzögerungen des Verfahrens könnten nur verkürzt werden, wenn Russland seinen Einwand gegen Artikel 10 Buchstabe a zurückziehen und damit zulassen würde, dass gerichtliche Schriftstücke den Empfängern unmittelbar durch die Post übersandt werden dürfen. In Bezug auf das letztgenannte Übereinkommen wurde die Einsetzung einer russischen Zentralbehörde empfohlen (die in Anbetracht dessen, dass Russland dem Übereinkommen bereits 2001 beitrug, seit langem erwartet wird), damit der gesamte Austausch nicht mehr über diplomatische Kanäle laufen muss, was zu Verzögerungen führt.

- **Austausch einschlägiger Informationen über die Anwendung und Wirksamkeit von Auslieferungsverfahren, Rechtshilfeanträgen, Vollstreckung von Entscheidungen ausländischer Gerichte, Überstellung verurteilter Personen, einschließlich Statistiken, sowie Verstärkung der Zusammenarbeit und Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Neben bilateralen und regionalen (z. B. zwischen GUS-Staaten) Verträgen sowie Programmen für die Zusammenarbeit zwischen Ministerien ist Russland auch mehreren Übereinkommen des Europarats auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beigetreten: dem Auslieferungsübereinkommen (1957), dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (1959) und dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (1983).

Obwohl Russland zur Zeit seines Beitritts zum **Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen** mehrere Behörden benannte, die mit den anderen Vertragsparteien in Verbindung bleiben sollten, werden in der Praxis alle Rechtshilfeersuchen zur Prüfung und Nachverfolgung an die Generalstaatsanwaltschaft weitergeleitet. Nur in dringenden Fällen dürfen sich die Justizbehörden anderer Staaten mit Rechtshilfeersuchen unmittelbar an die Justizbehörden Russlands wenden. Dies führt zu Verzögerungen und Rückständen bei der Bearbeitung.

Grundsätzlich ist in den meisten Fällen die Generalstaatsanwaltschaft als Zentralbehörde für die justizielle Zusammenarbeit zuständig. Für Rechtshilfe im Vorfeld von Gerichtsverfahren und bei Auslieferungsfällen werden sämtliche Ersuchen über die Generalstaatsanwaltschaft versandt oder gehen dort ein. Für die Überstellung verurteilter Personen ist jedoch das Justizministerium zuständig. Das zentralisierte System für die Bearbeitung und Erledigung von Ersuchen ist recht langsam.

Wie sich Statistiken der Generalstaatsanwaltschaft entnehmen lässt, gehen jedes Jahr etwa 3000 Rechtshilfeersuchen ein. Davon stammen etwa 1000 aus Mitgliedstaaten der EU. Je nach Art und Umfang des Ersuchens dauert die Erledigung im Durchschnitt für gewöhnlich zwischen zwei bis drei und sechs Monate. Beim Justizministerium gehen nach dessen Angaben jährlich etwa 30 000 Rechtshilfeersuchen ein, von denen jedoch nur wenige Strafsachen betreffen. Das Ministerium strebt

eine Erledigung binnen vier Monaten an. Allerdings stoßen einige EU-Mitgliedstaaten bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit Russland immer wieder auf Schwierigkeiten, da ihre Ersuchen erst nach mehr als sechs Monaten oder überhaupt nicht beantwortet werden.

Eine dezentrale Zusammenarbeit, die unmittelbar auf lokaler oder regionaler Ebene erfolgt, könnte diesen Ablauf beschleunigen und seine Effizienz steigern. Russland wird auch nahegelegt, das Zweite Zusatzprotokoll (2001) zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Ein weiteres Problem auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit ergibt sich aus der Weigerung der russischen Seite, die **Vernehmung russischer Staatsbürger als Verdächtige** zu ermöglichen, wenn sie sich nach Verüben einer Straftat im Ausland wieder in Russland aufhalten. Stattdessen schlagen die russischen Behörden vor, dass der ersuchende Staat die Rechtssache an Russland übergibt, was aus praktischen Gründen oftmals nicht möglich ist. Dieser Ansatz verzögert oder behindert in einigen Fällen die Strafverfolgung.

Die Akademie der Generalstaatsanwaltschaft bietet **Schulungen** in allen Bereichen der Strafverfolgung an. Im Jahr 2012 wurde ein Handbuch über Rechtshilfe veröffentlicht. Die **Akademie der Richter** bietet umfangreiche Schulungsprogramme für Richter an. Themen der internationalen Zusammenarbeit sind Bestandteil dieser Schulungen, werden aber nicht besonders hervorgehoben.

3.4 Personenbezogene Daten

- **Beitritt zum Übereinkommen des Europarates von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen Nr. 108) und zu dessen Zusatzprotokoll von 2001 betreffend Kontrollstellen und grenzüberschreitenden Datenverkehr sowie deren Anwendung.**

Am 15. Mai 2013 ratifizierte Russland das Übereinkommen des Europarats zum Schutz personenbezogener Daten aus dem Jahr 1981. Am 1. September 2013 trat dieses Übereinkommen in Russland in Kraft und wird seither durch mehrere föderale Gesetze und andere Durchführungsgesetze umgesetzt.

Dabei gilt es noch eine Reihe von Problemen zu lösen, die insbesondere die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde und die Anwendung des Datenschutzrechts auf „geheime Staatsinformationen“ betreffen. Eine der Hauptfragen besteht darin, inwieweit die föderalen Datenschutzgesetze auf geheime Staatsinformationen anwendbar sind (bei der Ratifizierung des Übereinkommens wurde diesbezüglich ein Vorbehalt eingelegt). Anscheinend fallen die meisten Akten und Datenbanken aus dem Bereich Strafverfolgung und staatliche Sicherheit unter diesen Vorbehalt, obwohl dies aus Gründen der Verhältnismäßigkeit oder Notwendigkeit nicht gerechtfertigt ist. Die Daten, die bei Grenzkontrollen bearbeitet werden, unterliegen allerdings dem Vernehmen nach den normalen Datenschutzvorschriften.

Zwar wurden die Absichten Russlands in Bezug auf den Beitritt zum **Zusatzprotokoll** zu dieser Übereinkunft nicht deutlich ausgesprochen, doch die russischen Behörden betonten in ihren Ausführungen, dass die derzeitige Gesetzgebung und Position der russischen Kontrollstelle diesem Protokoll in vollem Umfang entspricht.

Die **Kontrollstelle** (im Sinne des Protokolls), die dafür zuständig ist zu gewährleisten, dass die Verarbeitung der personenbezogenen Daten den Anforderungen des russischen Rechts genügt, ist

Roskomnadsor – ein Dienst, der der Aufsicht des Ministeriums für Kommunikation und Massenmedien untersteht. Der Status dieses Diensts, seine Zusammensetzung und die Vorschriften für die Berufung des Leiters und seiner Stellvertreter sind in der Regierungsverordnung Nr. 228 aus dem Jahr 2009 festgelegt. Allein die Tatsache, dass Roskomnadsor der Aufsicht des Ministeriums untersteht und sein Leiter sowie dessen Stellvertreter vom Minister ernannt und entlassen werden, beweist, dass dieser Dienst nicht unabhängig ist. Darüber hinaus ist der Status von Roskomnadsor als Kontrollstelle durch das Gesetz, in dem eine solche Stelle nur in ganz allgemeiner Form erwähnt wird, nicht abgesichert. Laut Aussagen der russischen Seite ist eine solche Lösung für ähnliche Stellen in Russland üblich und können die Kompetenzen von Roskomnadsor nicht ohne eingehende Prüfung durch die Duma geändert werden.

Die russische Seite stellte Informationen zur finanziellen und personellen Ausstattung sowie zur Verwaltungsstruktur von Roskomnadsor zur Verfügung und bezeichnete diese als ausreichend.

Die **Zuständigkeit** von Roskomnadsor erstreckt sich in erster Linie auf die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten in wesentlichen Bereichen wie Beschwerden, Registrierung der für die Verarbeitung von Daten Verantwortlichen, Untersuchungen usw. Im Gegensatz zu anderen föderalen Diensten ist Roskomnadsor auch befugt, politische Maßnahmen und Gesetze mit Bezug auf den Datenschutz vorzuschlagen. Dennoch ist Roskomnadsor nicht befugt, die Einhaltung des Datenschutzes bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu kontrollieren. Diese Kontrolle obliegt für den öffentlichen Sektor dem Inlandssicherheitsdienst (FSB) (in erster Linie für Verschlüsselungssysteme) und dem Föderalen Dienst für Technik und Ausfuhrkontrolle (dieser untersteht dem Verteidigungsministerium und verfügt auf seinem Gebiet über erweiterte Befugnisse, deren Umfang allerdings von der russischen Seite nicht genauer beschrieben wurde). Die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen im Privatsektor unterliegen offenbar keiner datenschutzrechtlichen Aufsicht.

Für die Mitarbeiter von Roskomnadsor wurden **Schulungen** und Fachseminare abgehalten. Darüber hinaus veranstaltete der Dienst mehrere **Aufklärungskampagnen**.

Probleme und empfohlenen Folgemaßnahmen betreffend Themenkomplex 3:

Auf der Grundlage der oben dargelegten Ergebnisse hat die Kommission folgende Probleme festgestellt, die einer weiteren Erörterung mit den russischen Behörden bedürfen:

- Eine umfassende Analyse über die Folgen einer möglichen Visumfreiheit mit der EU und der Einführung einer Zollunion für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, den Menschenhandel, den Schmuggel illegaler Waren usw. wurde bislang offenbar nicht erstellt und ist auch nicht in Planung. Eine solche Analyse könnte den Strafverfolgungsbehörden helfen, die neuen Herausforderungen, die mit einem verstärkten Personen- und Warenverkehr im Zuge der Zollunion und mit einer möglichen Visumfreiheit zwischen der EU und Russland verbunden wären, besser zu bewältigen.
- Die Kompetenzen der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden scheinen sich in maßgeblichen Bereichen zu überschneiden. Dies kann zu Mängeln bei den Ermittlungen und auch zu Unklarheiten bei der Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden führen (z. B. zum Fehlen gemeinsam genutzter Datenbanken usw.).

- Russland hat zwar Polizeireformen durchgeführt, doch deren Ergebnisse erzeugen Verwirrung und sollten zahlreichen Quellen zufolge in Zukunft nochmals überprüft werden. Die Rolle und Effizienz der Polizei ist für viele Bereiche des Visumdialogs von entscheidender Bedeutung.
- Die derzeitige praktische Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden Russlands und der EU-Mitgliedstaaten ist nach wie vor stark zentralisiert und verläuft ausschließlich über die jeweiligen Hauptquartiere. Dies ist ein Grund für verzögerte Reaktionen der Behörden.
- Die Korruptionsbekämpfung ist nicht nur für den Themenkomplex 1, sondern auch für andere Themenkomplexe des Visumdialogs von besonderer übergreifender Bedeutung. Eines ihrer wesentlichen Elemente ist die Unabhängigkeit der Justiz, die in Russland nach wie vor Anlass zu Besorgnis bietet. In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, dass nicht alle Gerichtsurteile veröffentlicht werden. Darüber hinaus scheint es bei der Gestaltung und Durchführung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen nur sehr begrenzte Kanäle für die Zusammenarbeit und Beteiligung der Zivilgesellschaft zu geben. Dies kann in Verbindung mit dem für das Funktionieren der Zivilgesellschaft insgesamt ungünstigen Klima dazu führen, dass Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen aufgelegt werden, die am Kern und den Wurzeln des Problems vorbeigehen. Die Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens (einschließlich der Nachangebotsphase) ist ebenfalls getrübt und könnte zu Missbrauch verleiten.
- Das Fehlen einer unabhängigen Datenschutzbehörde bietet Anlass zu Besorgnis, dieser Mangel sollte behoben werden. Die Bedeutung des neuen Datenschutzgesetzes muss im Hinblick auf die Bereiche Strafverfolgung und staatliche Sicherheit geklärt werden.

Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um die Umsetzung der einschlägigen gemeinsamen Maßnahmen voranzutreiben:

- Einführung der strafrechtlichen Haftung juristischer Personen in die russischen Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie zur Korruptionsbekämpfung, um den entsprechenden Maßnahmen auch im Hinblick auf juristische, nicht nur auf natürliche Personen mehr Wirksamkeit zu verleihen.
- Verabschiedung des Gesetzes, mit dem die von der FATF-Arbeitsgruppe 2012 ermittelten Mängel behoben werden sollen, um das nationale Recht stärker an die internationalen Standards anzupassen.
- Sowohl Russland als auch die EU setzen sich für die Bekämpfung des Menschenhandels ein. Ohne umfassende Vorschriften, die alle Aspekte dieses Phänomens erfassen, kann dies allerdings nicht gelingen. Aus diesem Grund wird empfohlen, einen umfassenden rechtlichen und politischen Rahmen zu schaffen, mit dem der Menschenhandel insgesamt bekämpft werden kann und auch seine Opfer geschützt werden können.
- Um die Politik und das Recht in Russland auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung stärker an die internationalen Standards anzupassen, sollten die Empfehlungen umgesetzt werden, die GRECO, OECD und UNCAC im Zuge ihrer Evaluation formuliert haben (einschließlich einer breiter gefassten Definition des Begriffs der Bestechung, damit auch das Angebot bzw. Versprechen von Bestechungsgeldern und die Annahme nichtmonetärer Vorteile gesetzlich unter Strafe gestellt werden).
- Das Haager Übereinkommen über die Kindesentführung von 1980 und das Haager Kinderschutzübereinkommens von 1996 können nach ihrer Ratifizierung in der Praxis nur dann wie vorgesehen wirksam werden, wenn auch die notwendigen Durchführungsgesetze verabschiedet werden (wobei auch die Rückführung des Kindes und die Zuständigkeiten der jeweiligen Zentralbehörden zu klären sind).
- Eine effiziente und rasche Rechtshilfe zwischen den Behörden der EU und Russlands ist unverzichtbar, um den gesteigerten Personenverkehr unter einer möglichen Visumfreiheit mit allen ihren Folgen bewältigen zu können. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass die Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten durch die rechtzeitige Beantwortung von

Rechtshilfeersuchen verbessert wird; dies gilt auch im Hinblick auf die Ermöglichung der Vernehmung russischer Staatsbürger, die der Begehung von Straftaten in EU-Mitgliedstaaten verdächtigt werden, und, sofern erforderlich, entsprechende Änderungen der einschlägigen Gesetze. In diesem Zusammenhang könnte auch erwogen werden, das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (1959) zu ratifizieren.

- In Anbetracht der übergreifenden Bedeutung, die der Einhaltung von Datenschutzvorschriften zukommt, sollte das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz personenbezogener Daten aus dem Jahr 1980 ratifiziert und in diesem Zusammenhang die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde gewährleistet werden. Auf diesem Wege dürfte unter anderem der baldige Abschluss eines Kooperationsabkommens mit Eurojust ermöglicht werden, sofern dem Datenschutz Rechnung getragen wird.

Da es der Kommission an Informationen mangelte, konnte sie den Fortschritt im Hinblick auf die folgenden, dem Themenkomplex 3 zuzurechnenden Themen nicht in vollem Umfang beurteilen:

- Praktische Methodik der Überprüfung von Vermögenserklärungen, Risikobewertungsverfahren der einschlägigen Behörden im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung, Inhalt der Verhaltenskodizes der wichtigsten Strafverfolgungsbehörden (FSB, Zollbehörde, Polizei, Untersuchungskomitee), Inhalt der Schulungen zur Korruptionsbekämpfung und deren Methoden in den einschlägigen Behörden;
- Anwendbarkeit der Datenschutzgesetze auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich Strafverfolgung, insbesondere in Bezug auf geheime Informationen.

Themenkomplex 4: Außenbeziehungen

Allgemeine Beurteilung

Russland hat einen umfassenden **Rechtsrahmen für die Freizügigkeit** sowohl russischer als auch ausländischer Staatsangehöriger geschaffen. Es werden ernsthafte Bemühungen unternommen, für Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf das Recht einer Person, ein- und auszureisen und sich auf dem Gebiet Russlands frei zu bewegen, eine Rechtsgrundlage zu schaffen und zu gewährleisten, dass diesbezügliche Maßnahmen rechtmäßig sind. Probleme bei der praktischen Umsetzung der Rechtsvorschriften führen bisweilen dazu, dass die Gesetze nicht einheitlich angewendet werden, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass sich die Gegebenheiten in den verschiedenen Teilen Russlands stark unterscheiden.

Eine Reihe von **Einschränkungen der Freizügigkeit** gehen auf spezifische Gesetze zurück, mit denen der Zugang zu bestimmten Gebieten sowohl für russische als auch für ausländische Staatsangehörige aus Erwägungen der nationalen oder öffentlichen Sicherheit eingeschränkt wird. Der **Zugang zu Identitäts- und Reisedokumenten**, insbesondere für bestimmte Gruppen wie Binnenvertriebene, Flüchtlinge, Nicht-Staatsangehörige und Staatenlose sowie Angehörige von Minderheiten, wird sorgfältig kontrolliert, wenn auch die Ausstellung bestimmter Dokumente und die **Anmeldung eines Wohnsitzes** für bestimmte Gruppen nach wie vor schwierig sind. Bei der Erleichterung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft und damit zu ordnungsgemäßen Papieren für Personen, die sich in einer irregulären Lage befinden (ehemalige Bürger der UdSSR), sind einige positive Schritte zu verzeichnen, die den Empfehlungen der einschlägigen internationalen Stellen entsprechen. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Transparenz und Zugänglichkeit der mit der Ausstellung von Identitäts- und Reisedokumenten betrauten öffentlichen Dienste zu verbessern und die Rechenschaftspflicht der Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen, insbesondere derjenigen, die mit

der Regulierung und Überwachung der Freizügigkeit befasst sind. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit diese Maßnahmen zum endgültigen Abbau diskriminierender Praktiken insbesondere gegenüber Angehörigen von Minderheiten oder bestimmten ethnischen Gruppen beitragen. Einige Quellen weisen nach wie vor darauf hin, dass Angehörige mancher Gruppen bei der Anmeldung eines Wohnsitzes immer noch Schwierigkeiten haben, entsprechend äußert sich beispielsweise die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in ihrem Bericht für das Jahr 2013.

Im Hinblick auf **Schulungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte, Staatsanwälte, Richter und Angehörige anderer Berufe in den Bereichen des Themenkomplexes 4** erklärten die russischen Behörden, dass das System des öffentlichen Dienstes eine starke Komponente für die Kontrolle der beruflichen Qualifikationen enthalte und dass Weiterbildungsmaßnahmen verbindlich vorgeschrieben seien. Die entsprechenden Weiterbildungsprogramme umfassen auch Menschenrechtsthemen; allerdings war es nicht möglich, festzustellen, welcher Anteil der Weiterbildung gezielt der Frage von Menschenrechten im Zusammenhang mit der Freizügigkeit gewidmet ist. Die russischen Behörden kennen die **einschlägigen Empfehlungen** der VN-Organen, der OSZE und des Europarats **auf dem Gebiet der Freizügigkeit** und der Förderung zwischenmenschlicher Kontakte genau und sind bereit, über die Notwendigkeit weiterer Bemühungen um eine Zusammenarbeit auf den genannten Gebieten zu sprechen. Die Behörden betonen, dass sie die **spezifischen Empfehlungen** der VN, der OSZE und des Europarats sowie internationaler Menschenrechtsorganisationen sehr ernst nehmen, wenn es um **Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung, den Schutz der Angehörigen von Minderheiten und die Bekämpfung von Hassverbrechen** geht, da diese Bereiche oftmals sensible Themen betreffen und aufgrund ihrer Komplexität mit großen Schwierigkeiten behaftet sind.

Im Hinblick auf die **Bekämpfung von Diskriminierung und Hassverbrechen** sind sich die einschlägigen russischen Behörden bzw. Fachministerien der Komplexität bewusst, die mit Problemen ethnisch und religiös motivierter Intoleranz verbunden ist, und bemühen sich um eine Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Behörden. Die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung wird allerdings nicht als Problem anerkannt. Auf Expertenebene ist kein ernsthaftes Interesse festzustellen, negative Erscheinungen zu bekämpfen und Lösungen zu finden, die eine effektive Strafverfolgung gewährleisten. In der Praxis können bei der Umsetzung einschlägiger Verordnungen und Rechtsakte Mängel auftreten, welche die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Zusammenarbeit mit den NRO beeinträchtigen, wobei es insbesondere Letzteren infolge des Gesetzes gegen Extremismus und des Gesetzes gegen Auslandsagenten in jüngerer Vergangenheit schwer fiel, ihre Arbeit fortzusetzen. Insgesamt halten die russischen Behörden die laufenden Bemühungen um Transparenz der Strafverfolgungsbehörden für eine hinreichende Maßnahme zur Bekämpfung der Diskriminierung. Sie bemühen sich zu gewährleisten, dass die Internierung und Abschiebung von illegalen Migranten oder Personen, die gegen das Einreise- und Aufenthaltsrecht in Russland verstoßen haben, den internationalen Standards entspricht. Während die Entwicklung auf dem Gebiet der Gesetzgebung und das allgemeine Verhalten der Migrationsbehörde in Richtung strengerer Kontrollen, einer genaueren Beachtung internationaler Standards und mehr Effizienz geht, gab es in der Praxis Berichte über massenhafte und gezielte Internierungen von Personen mit bestimmten ethnischen Hintergründen oder über Haftbedingungen, die den Vorgaben der einschlägigen Gesetze nicht entsprachen.

Die wichtigsten Stellen, die sich um Menschenrechtsfragen kümmern und Abhilfe schaffen sollen – das Büro des Bürgerbeauftragten und der Präsidialrat für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Menschenrechte – nehmen eine aktive und präventive Haltung ein, verfügen jedoch augenscheinlich über begrenzte Ressourcen und bemühen sich oftmals in Einzelfällen um deutliche oder erkennbare

Ergebnisse, indem der Bürgerbeauftragte oder der oben genannte Präsidialrat persönlich eingreifen. Doch selbst auf dieser Ebene gestehen die Behörden nur begrenzt ein, dass diskriminierende oder fremdenfeindliche Handlungen vorkommen können. Die meisten solchen Vorfälle mit teilweise diskriminierendem oder fremdenfeindlichem Charakter werden auf soziale, wirtschaftliche oder kriminelle Ursachen zurückgeführt (so die Vorfälle in der Stadt Pugatschow im Sommer 2013 und in Birjulowo im Oktober 2013, bei denen der Polizei Korruption und Ineffizienz vorgeworfen wurde). Ungeachtet dessen sind sich die einschlägigen russischen Behörden durchaus darüber bewusst, dass die Lage in städtischen Gebieten, insbesondere in Moskau, mit einer hohen Dichte an legalen oder irregulären Migranten ausgesprochen schwierig ist, und sie räumen ein, dass dieses Problem intensiver Aufmerksamkeit bedarf. Die politische Brisanz (der Umgang mit den Migrationsströmen in Moskau war ein Hauptthema der Kommunalwahlen und nimmt in der Politik einen hohen Stellenwert ein) und die gelegentlich vorkommenden sporadischen Übergriffe gegen Personen aus dem Kaukasus oder Zentralasien beweisen, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, die auf einem umfassenden Konzept beruhen und über die technische Verwaltung der Migration hinausgehen. In diesem Zusammenhang stimmt es bedenklich, dass die Behörden Hassreden von Politikern und Hassreden im öffentlichen Diskurs nicht überwachen.

Im Hinblick auf die **Verhütung von Misshandlungen durch Strafverfolgungsbehörden** wurden die internen Mechanismen zur Behandlung solcher Vorfälle geschaffen, und einige sehr bekannte Fälle (z. B. die Misshandlung festgenommener Personen durch Polizisten in Kasan 2012, über die die Medien ausführlich berichteten) wurden weiter verfolgt. Die russischen Behörden sind geneigt zu leugnen, dass im Nordkaukasus im Hinblick auf die Strafverfolgung und die Freizügigkeit Mängel bestehen, obwohl sie damit den Berichten anderer Quellen (z. B. dem Bericht des Komitees zur Verhütung von Folter, das die Region 2011 besuchte) und der Realität vor Ort widersprechen (so stellte der Bürgerbeauftragte in seinem Bericht für das Jahr 2012 fest, dass die Untersuchung von Misshandlungen und Folter von Seiten der Strafverfolgungsbehörden im Nordkaukasus mit Schwierigkeiten verbunden war, und Sachverständige der EU wurden bei einem Besuch in Tschetschenien Zeugen von Straßenblockaden durch Kontrollstellen. Im Hinblick auf die **Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Bereichen, die dem Themenkomplex 4 zuzurechnen sind**, zeigen sich die russischen Behörden zwar entschlossen, doch in einer Reihe von besonderen Fällen, bei denen es um die Freizügigkeit ging, beschränkte sich ihre Reaktion auf den Einzelfall oder auf die Erteilung von Anweisungen zur Verbesserung der Verfahrens- oder der allgemeinen gerichtlichen Praxis, ohne dass das Problem auf systemischer Ebene angegangen wurde.

Ausführliche Erläuterungen

- **Gewährleistung dass alle Bürger Russlands und der EU sowie alle rechtmäßig aufhältigen Personen (ungeachtet der Dauer ihres bewilligten Aufenthalts) zu den gleichen Bedingungen wie die eigenen Bürger der Parteien innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets reisen können, vorbehaltlich der internen Vorschriften der Parteien über die nationale Sicherheit.**

Laut der russischen Verfassung genießt jeder Bürger das Recht auf Freizügigkeit sowie auf freie Wahl des Aufenthaltsorts und Wohnsitzes in Russland. Die Rechte und Freiheiten des Einzelnen und des Bürgers können durch das föderale Recht nur in dem Maße beschnitten werden, wie es für den Schutz der Grundlagen des Verfassungssystems, der Moral, des Wohlergehens, der Rechte und der rechtmäßigen Interessen anderer Menschen, der nationalen Verteidigung und der staatlichen Sicherheit erforderlich ist. Weitere Bestimmungen sind in weiteren föderalen Gesetzen und Verordnungen

enthalten, nach denen sich ein Bürger Russlands bis zu 90 Tage an einem anderen Ort als seinem gemeldeten Wohnsitz aufhalten darf, ohne sich dort anzumelden.

Die Vorschriften über den **Rechtsstatus ausländischer Staatsangehöriger** sind im föderalen Gesetz Nr. 115-FZ vom 25. Juli 2002 und anderen föderalen Gesetzen niedergelegt. Ausländische Staatsangehörige haben dieselben Rechte und Pflichten wie die Bürger Russlands, sofern das föderale Recht nichts anderes vorsieht.

Es gibt **Beschwerdemechanismen**: Der Beschwerdeführer kann sich an den Vorgesetzten des Beamten wenden, der für die Ausstellung des einschlägigen Papiers zuständig ist, oder an den Leiter der (örtlichen) Behörde. Die Behörde muss eine Beschwerde innerhalb von zehn Tagen beantworten. Beschwerden können auch an das föderale Büro der Migrationsbehörde gerichtet werden, die innerhalb von einem Monat reagieren muss. Bei der Migrationsbehörde ist eine gesonderte Abteilung mit solchen Beschwerden befasst. Das Einreichen einer Beschwerde ist kostenfrei. Beschwerden können auch bei Gericht, bei der Staatsanwaltschaft oder beim Bürgerbeauftragten eingereicht werden, wenn nicht der Verwaltungsweg beschritten werden soll.

Die Gründe für eine mögliche **Einschränkung der Freizügigkeit** oder der Wahl des Aufenthaltsorts oder Wohnsitzes in Russland sind im föderalen Gesetz Nr. 5242-1 in einer umfassenden Liste niedergelegt. Sie beziehen sich auf Grenzgebiete, militärische Sperrgebiete, geschlossene administrativ-territoriale Gebilde (SATO) sowie Sonderzonen, die aufgrund verschiedener Notstandssituationen eingerichtet wurden. Andere Gründe für die Einschränkung der Freizügigkeit der Bürger sind in der aktuellen Gesetzgebung nicht vorgesehen (wenn man vom Meldeverfahren an sich absieht).

Der **Zugang zu Zonen mit Zutrittsbeschränkung** ist durch ein Regierungsdekret geregelt, das elf Arten von Sperrgebieten vorsieht. In einem öffentlich zugänglichen Netzwerk, visalink-russia.com, sind weitere Gebiete Russlands verzeichnet, zu denen (nur) ausländische Staatsbürger keinen Zutritt haben.

Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass Gebiete mit Zutrittsbeschränkung grundsätzlich einen amtlichen geografischen Namen tragen oder auf Landkarten erkennbar verzeichnet sein müssen. Bestimmte Gebiete dürfen Ausländer nur mit einer besonderen Zutrittsgenehmigung betreten, die vom Inlandssicherheitsdienst erteilt wird. Die Zutrittsvorschriften für SATOs hängen davon ab, welcher Kategorie das SATO angehört, und sind im Grundsatz für Russen und ausländische Staatsangehörige gleich; allerdings können Ausländer ihren Wohnsitz nicht in einem SATO nehmen.

Im Hinblick auf die **Fälle/Schwierigkeiten mit bestimmten Gruppen** (z. B. aufenthaltsberechtigte Ausländer, Flüchtlinge, Staatenlose) vermerkten die EU-Sachverständigen in ihrem schriftlichen Bericht keine Aussagen russischer Behörden über Schwierigkeiten oder Probleme in Bezug auf die Freizügigkeit dieser Gruppen und bekamen auch während ihres Besuchs keine diesbezüglichen Äußerungen zu hören. Dasselbe gilt für die Diskriminierung von Personen mit einem bestimmten ethnischen Hintergrund, beispielsweise Roma. Es wurde erwähnt, dass Angehörige der Roma-Volksgruppe ihren Wohnsitz im Allgemeinen ungern anmelden würden, was auf ihre traditionellen Lebensgewohnheiten zurückgeführt wurde. Im Januar 2013 wurde ein Aktionsplan für die Roma aufgelegt, um die Angehörigen dieser Volksgruppe besser in die russische Gesellschaft zu integrieren. Da dieser Aktionsplan noch relativ neu ist und in den Jahren 2013-2014 umgesetzt werden soll, liegen noch keine Erfahrungen mit seiner Durchführung vor. In ihrem Bericht vom 20. Juni 2013 empfiehlt

die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), dass die Behörden vereinfachte und für Roma zugängliche Verfahren zur Erlangung eines legalen Status einführen.

- **Gewährleistung einer uneingeschränkten und effektiven Ausstellung von Reise- und Identitätsdokumenten, auch im Hinblick auf ihren Preis und die Fristen der Verfahren, an alle Kategorien von Personen, beispielsweise an alle Bürger, Binnenvertriebene, Flüchtlinge, Nicht-Staatsangehörige und Staatenlose, einschließlich der Angehörigen von Minderheiten.**

Russland unterscheidet zurzeit zwei Kategorien gewaltsam vertriebener Personen: „Binnenvertriebene“ und „Zwangsmigranten“. Der Begriff „Binnenvertriebene“ wird ausschließlich für russische Bürger verwendet, die (für die Dauer der Krise) ihren ständigen Wohnsitz in der Republik Tschetschenien vorübergehend verlassen haben, vorübergehend auf russischem Gebiet ansässig sind und (im Allgemeinen) an ihren früheren Wohnort zurückkehren möchten. Nach Angaben der Migrationsbehörde wurden zum 1. April 2009 alle Bürger, die gezwungen gewesen waren, ihren ständigen Wohnsitz in der Republik Tschetschenien zu verlassen, und sich bei den Gebietsstellen der Migrationsbehörde vorschriftsgemäß gemeldet hatten, aufgrund ihrer Willensäußerung, an ihren früheren Wohnort zurückzukehren, wieder abgemeldet. Infolgedessen gibt es seit dem 1. April 2009 keine Bürger mehr, die als „Binnenvertriebene“ gemeldet sind. Am 1. Juli 2013 waren 7894 Personen (als russische Bürger) als Zwangsmigranten gemeldet. Laut Angaben der Migrationsbehörde waren nur sehr wenige ausländische Staatsangehörige als Zwangsmigranten gemeldet.

Ein ausländischer Staatsangehöriger oder ein Staatenloser, der sich illegal in Russland aufhält, kann durch ein Verwaltungsverfahren ausgewiesen oder abgeschoben werden. Zur Frage der **Abschiebung und der Rechtsmittel dagegen** erklärte der Bürgerbeauftragte von Moskau, dass es hierzu keiner weiteren Rechtsakte bedürfe, sondern lediglich die Praxis verbessert werden müsse. Die Migrationsbehörde räumte außerdem ein, dass der Untersuchungszeitraum im Falle von Abschiebungen (insbesondere im Hinblick auf Personen aus Zentralasien) manchmal länger sei, als gesetzlich vorgesehen, und zwar infolge von Schwierigkeiten bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person, des Fehlens von Identitätsdokumenten oder des Ausbleibens einer fristgerechten Reaktion bzw. Bestätigung des Staates, in den die Person abgeschoben werden soll. In manchen Fällen wird aus praktischen Gründen oder wegen fehlender Möglichkeiten auf die Durchsetzung des Rechts verzichtet, obwohl die Behörden die Vorschriften kennen und dies bedauern. Während des Besuchs der EU-Sachverständigen in Kasan gaben der örtliche Bürgerbeauftragte und das Innenministerium zu, dass Personen, die sich in Abschiebehaf befanden, entgegen geltendem Recht nicht in gesonderten Haftanstalten, sondern in Einrichtungen des Innenministeriums gemeinsam mit wegen Ordnungswidrigkeiten inhaftierten Personen festgehalten wurden. Es wurde festgestellt, dass durch den Bau einer neuen gesonderten Haftanstalt Abhilfe geschaffen werden soll.

Während des Besuchs der EU-Sachverständigen äußerten NRO die Sorge, dass ihre Unterstützung für Bürger, insbesondere für gefährdete Gruppen, in Form der Beschaffung von Dokumenten und Pässen, der Beobachtung der Haftanstalten oder von rechtlichem Beistand, durch das neue Gesetz über NRO, das sogenannte Gesetz gegen „Auslandsagenten“ behindert werden könnte, da viele dieser NRO Hilfsgelder aus dem Ausland erhalten.

Im Hinblick auf die **Bemühungen um die Ratifizierung einschlägiger internationaler Instrumente zur Staatenlosigkeit** (z. B. das VN-Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen oder das VN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit) vertreten die russischen Behörden

die Auffassung, dass das Problem der Staatenlosigkeit im Rahmen der bestehenden Gesetze wirkungsvoll gelöst wird. Aus diesem Grund strebt Russland keine Ratifizierung der oben erwähnten internationalen Instrumente zur Staatenlosigkeit an. Ungeachtet dessen werden andere Programme zur Verminderung der Staatenlosigkeit durchgeführt, so wurde am 12. November 2012 das föderale Gesetz Nr. 182-FZ zur Änderung des föderalen Gesetzes über die Staatsbürgerschaft verabschiedet. Infolge dieser Änderung haben Staatenlose nun das Recht, über ein vereinfachtes Verfahren die Staatsangehörigkeit oder eine Aufenthaltsgenehmigung zu erwerben. Es wird erwartet, dass dieses Gesetz wesentlich dazu beitragen wird, die Probleme Hunderttausender ehemaliger Bürger der UdSSR, die sich mit einem irregulären Status in Russland aufhielten, zu lösen.

- **Durchführung von Schulungsprogrammen für Strafverfolgungsbeamte, Staatsanwälte, Richter und Angehörige anderer Berufe in den Bereichen dieses Themenkomplexes, sowie Behebung etwaiger Schwachstellen.**

Es gibt ein System für die regelmäßige berufliche Weiterbildung von Ermittlern und Vernehmungsbeamten, Richtern, Staatsanwälten und Beamten der Strafverfolgungsbehörden. Die Teilnahme an den Kernbestandteilen dieses Schulungsprogramms zu Themen des Völkerrechts, darunter auch die Menschenrechte und Bestimmungen gegen Diskriminierung, ist verbindlich vorgeschrieben.

Die Migrationsbehörde ist als eine der wichtigsten Behörden auf dem Gebiet der Freizügigkeit für Einwanderungsverfahren zuständig. Innerhalb der Migrationsbehörde gibt es keine besondere Schulungsabteilung, doch sie arbeitet bei der Weiterbildung ihrer Beamten regelmäßig mit Hochschulen und internationalen Agenturen wie dem UNHCR, der IOM, der ILO und dem Roten Kreuz zusammen. Darüber hinaus gibt es alle drei Jahre Pflichtschulungen für Staatsangestellte, die bei der Migrationsbehörde beschäftigt sind. Auch einige besonders kurze Weiterbildungsveranstaltungen werden für Beamte angeboten, beispielsweise ein 72-Stunden-Kurs über die Gewährung von Asyl, der für alle Außendienstbeamten, die Papiere für Flüchtlinge ausstellen, verbindlich ist.

Schulungen für Polizisten, in denen u. a. das Thema Menschenrechte behandelt wird, finden vorwiegend in Zusammenarbeit mit der Universität Moskau und anderen nationalen und internationalen Einrichtungen statt. Im Bereich der Hochschulbildung (Studienzeit: 5 Jahre) wird ein einjähriges Seminar über Verwaltungsrecht angeboten, in dem die Migrationsverfahren und die Strafen für Verstöße gegen Migrationsvorschriften behandelt werden. Das Thema Menschenrechte wird im Rahmen der allgemeinen Studieninhalte und Seminare behandelt. Es gibt keine gesonderten Weiterbildungsmaßnahmen zu den Themen Diskriminierungsbekämpfung, Schutz nationaler Minderheiten und Vorbeugung gegen Hassverbrechen.

Mehrere Einrichtungen für die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten bieten spezielle Kurse zur Rechtsprechung des EGMR an, in denen auch die einschlägige Rechtsprechung zur Praxis der russischen Strafverfolgungsbehörden behandelt wird. Die Lehrpläne für verschiedene Teilnehmergruppen sehen Seminare über ausgewählte Urteile des EGMR vor, beispielsweise in Rechtssachen mit Bezug auf Vorwürfe der Folter und anderer Misshandlungen.

Darüber hinaus veranstaltet die Justizakademie in Zusammenarbeit mit dem Büro des UNHCR in Russland beispielsweise seit drei Jahren zwei Mal jährlich dreitägige Seminare für Richter und Angehörige anderer Rechtsberufe. Themen wie Freizügigkeit, Diskriminierungsbekämpfung, Probleme bestimmter Gruppen, Schutz von Minderheiten oder Bekämpfung von Hassverbrechen

werden nicht im Rahmen gesonderter Schulungen oder Weiterbildungsmaßnahmen behandelt, sondern sind Bestandteil der allgemeinen Seminare über Menschenrechte.

Weiterbildungsmaßnahmen für Mitglieder des Untersuchungskomitees werden von einem Institut für Weiterbildung veranstaltet, das über sechs Niederlassungen in Russland verfügt. Es wurde berichtet, dass Menschenrechtsfragen und -verfahren in allen Seminaren angesprochen werden, wenn auch die Kernmodule jeweils bestimmten Themen wie der Bekämpfung von Diskriminierung, Hassverbrechen und Extremismus gewidmet sind. Die Ermittler spezialisieren sich, werden für bestimmte Verbrechenarten ausgebildet und arbeiten auf diesem Gebiet mit anderen Stellen zusammen. Die Überwachung der Weiterbildungsergebnisse ist Bestandteil des Systems, in diesem Rahmen werden die Teilnehmer nicht nur zum Abschluss der Maßnahme, sondern auch anschließend regelmäßig beurteilt, um zu überprüfen, ob sie das Gelernte in der Praxis umsetzen. Dies ist auch mit Leistungsüberprüfungen und Prämien verbunden. In ähnlicher Weise ist die Sensibilisierung für die Bekämpfung von Diskriminierung, Hassverbrechen und diesbezügliche Urteile des EGMR auch Bestandteil von Schulungen der Migrationsbehörde für zivile und zertifizierte Mitarbeiter.

- **Erörterung der einschlägigen Empfehlungen der VN-Gremien, der OSZE, des Europarates und der internationalen Menschenrechtsorganisationen in den Bereichen Freizügigkeit und Erleichterung der zwischenmenschlichen Kontakte sowie Zusammenarbeit im Rahmen dieser Empfehlungen.**

Vereinfachung der Verfahren für den Erwerb der Staatsangehörigkeit: Der Ausschuss der VN für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) begrüßte 2013 die Verabschiedung des föderalen Gesetzes Nr. 182-FZ vom 12. November 2012 zur Änderung des föderalen Gesetzes über die Staatsangehörigkeit von 2002, mit dem der Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft für ehemalige Bürger der UdSSR erleichtert werden sollte. Darüber hinaus berichteten die russischen Behörden in ihren schriftlichen Antworten, dass in verschiedenen Ausschüssen der Staatsduma zurzeit ein Gesetzespaket vorbereitet wird, mit dem der Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft deutlich vereinfacht werden soll. Bis März 2013 waren 4500 Anträge eingegangen. Zuvor hatten die Überwachungsorgane bestimmte gesellschaftliche Gruppen ausgemacht, die beim Erwerb der Staatsbürgerschaft auf Schwierigkeiten stoßen könnten, weil die Einbürgerungsgesetze kompliziert sind und strenge Meldevorschriften bezüglich des Wohnsitzes eine Hürde darstellen. In diesem Zusammenhang wird berichtet, dass bis zum Februar 2013 71 500 von 72 500 Angehörigen der türkischsprachigen Volksgruppe der Mescheten im Nordkaukasus und im Föderationskreis Südrussland eingebürgert wurden. Trotz dieser positiven Entwicklung muss die Lage der oben erwähnten Gruppen weiter beobachtet werden, um zu gewährleisten, dass diese neue Abhilfemaßnahme so weit wie möglich ausgeschöpft wird.

Verstöße gegen die Meldepflicht: Im Jahr 2013 empfahl der Ausschuss der VN für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) Russland, dafür zu sorgen, dass sein System zur Anmeldung eines Wohnsitzes „transparent, unvoreingenommen und unter Achtung der Rechte derjenigen, die sich anmelden möchten, gehandhabt wird“.

Laut Aussage der russischen Behörden ist die Anmeldung ein deklaratorischer Akt und für jedermann möglich. Nach geltendem Recht obliegt es dem Besitzer der Immobilie, eine ordnungsgemäße Anmeldung des darin Wohnenden zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang berichten NRO, dass diejenigen, die Personen aus dem Kaukasus anmelden möchten, unter Druck gesetzt wurden, was letzteren die Suche nach einer Unterkunft erschwert. Im Januar 2013 wurde ein neues Gesetz vorgeschlagen, das es Personen, die nicht beabsichtigen, ihren Wohnsitz an einer bestimmten Adresse

zu nehmen, verbietet, sich unter dieser Adresse anzumelden; des Weiteren würde es verbieten, für eine Wohnung eine größere Anzahl Personen anzumelden, als die Anzahl, für die sie zugelassen ist. Durch eine solche Neuregelung würde verhindert, dass Hunderte Personen (oftmals Migranten) unter einer einzigen Adresse angemeldet werden, obwohl sie nicht dort wohnen. Verstöße gegen diese Vorschriften würden laut diesem Gesetz mit fünf Jahren Gefängnis oder einer Geldstrafe von bis zu 500000 Rubeln geahndet. Es besteht die Sorge, dass die Kriminalisierung der Nichteinhaltung von Meldevorschriften in der Praxis auf eine Rückkehr zum „Propiska“-System aus Sowjetzeiten hinauslaufen würde. Einige Akteure der Zivilgesellschaft haben auch die Befürchtung geäußert, dass neue Gesetze den Einfluss der Strafverfolgungsbeamten und damit womöglich auch die Korruption vermehren würden, und dass sie potenziell gegen Migranten und andere gefährdete Gruppen, denen Verstöße gegen die Meldepflichten nachgewiesen werden, verwendet werden könnten (obwohl eigentlich die Immobilienbesitzer für die Einhaltung verantwortlich sind).

Das Recht von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien auf Schutz und Beistand: Im November 2008 unterzeichnete Russland das GUS-Übereinkommen über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, das die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeitsmigration und des Schutzes der Rechte von Wanderarbeitnehmern regelt. Das VN-Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien hat Russland nicht ratifiziert.

Obwohl die Rechte der Wanderarbeitnehmer gesetzlich geschützt sind, werden sie Berichten zufolge bisweilen von ausbeuterischen Arbeitgebern verletzt. Auch der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ist für Migranten manchmal schwierig. In diesem Zusammenhang hat der VN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) empfohlen, dass Russland Wanderarbeitnehmern einen flexibleren Zugang zu Sozialleistungen des Staates eröffnet. Aus Tatarstan berichtete der Bürgerbeauftragte über Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Lage von Wanderarbeitnehmern. Während Migranten beispielsweise in der Vergangenheit nur schwer Zugang zu Gesundheitsschutz, Wohnraum und zum Bildungssystem erhielten, ist das Recht ihrer Kinder auf Schulbildung nun offensichtlich gewährleistet. Den Angaben von NRO in Kasan zufolge ist das gesamte System des Zugangs zu Dienstleistungen mangelhaft, wobei sich dieses Problem nicht auf Migranten oder Ausländer beschränke. Außerdem berichten NRO über Probleme von HIV-positiven Migranten, die nach Russland gekommen sind und dort Familien haben, denen aufgrund ihrer Erkrankung jedoch die Staatsbürgerschaft verweigert wird. Ohne Staatsbürgerschaft haben sie nur schwer Zugang zu medizinischer Versorgung.

Nach Ansicht des CESCR der Vereinten Nationen bot die weit verbreitete illegale Arbeitsmigration während des gesamten Jahres 2013 Anlass zu Besorgnis, denn sie bedeutet, dass Menschen in großer Zahl ohne rechtlichen oder sozialen Schutz beschäftigt werden. Der Ausschuss forderte Russland auf, seine Bemühungen um den Schutz der legitimen Rechte von Arbeitnehmern auf dem informellen Arbeitsmarkt fortzusetzen, die Lage irregulärer Einwanderer zu legalisieren und die Zahl der Arbeitnehmer, die außerhalb des offiziellen Wirtschaftslebens stehen, zu senken, um die Lücken in dem Schutz, der ihnen gewährt wird, zu schließen.

Schutz der Rechte irregulärer Migranten: Eine Reihe von Gesprächspartnern der EU-Sachverständigen, darunter das Büro des Bürgerbeauftragten, räumten ein, dass irreguläre Migranten und andere Gruppen ohne persönliche Identitätsdokumente, beispielsweise Roma, aufgrund ihres Status keine Aufmerksamkeit auf sich lenken möchten. Aus diesem Grund zögern sie häufig, sich an die Behörden zu wenden, um sich über Misshandlungen durch Vertreter des Staates oder durch private

Parteien zu beschweren. Die russischen Behörden räumten ein, dass irreguläre Migranten bisweilen Schwierigkeiten haben, wenn sie für sich und ihre Familien öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen möchten. In Kasan beispielsweise verschafften sich irreguläre Migranten mit Hilfe des Büros des Bürgerbeauftragten Zugang zu solchen Dienstleistungen und wurden auch bei der Beschaffung von Papieren unterstützt.

Verhütung und Sanktionierung von Machtmissbrauch: Folter, Gewalt und andere Formen brutaler oder demütigender Behandlung sind nach russischem Recht, auch gegenüber Häftlingen, verboten, und die Gesetzgebung sieht rechtliche Schutzmaßnahmen zur Wahrung der Legalität bei polizeilichen Tätigkeiten vor. Außerdem haben die russischen Behörden eine Reihe allgemeiner Maßnahmen ergriffen, um bestehende Missstände zu beheben und Konventionsverstöße, die der EGMR in seinen Urteilen in der Fallgruppe Michejew benannt hat, in Zukunft zu verhüten. Das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung wurden einer Reihe von Änderungen unterzogen. Die Generalstaatsanwaltschaft, das Untersuchungskomitee, das Innenministerium und der Föderale Justizvollzugsdienst (FSIN) haben neue und aktualisierte Anweisungen für ihre Abteilungen sowie Anordnungen und Leitfäden mit Verfahrensvorschriften herausgegeben, nach denen hinsichtlich des Freiheitsentzugs für Personen, die Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen haben, Zurückhaltung geboten ist und die Einhaltung der Vorschriften garantiert und überwacht werden muss. Was die Aufteilung der behördlichen Kompetenzen anbelangt, so überwacht die Abteilung für Staatssicherheit beim Innenministerium die Anwendung des Rechts durch die Polizei, wobei mittlerweile Beschwerden von Einzelpersonen den Berichten zufolge bevorzugt behandelt und binnen ein bis zwei Monaten geprüft werden. Für die Untersuchung solcher Straftaten ist eine Sonderabteilung des Untersuchungskomitees zuständig, während die Staatsanwaltschaft die Rechtmäßigkeit des Handelns der Strafverfolgungsbehörden überwacht. Die interministerielle Zusammenarbeit mit dem VN-Ausschuss gegen Folter wird im Zweijahresrhythmus fortgesetzt, dabei geht es auch um die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Die öffentlichen Aufsichtskommissionen, die im Auftrag der Öffentlichkeit über die Einhaltung der Menschenrechte in Haftanstalten wachen sollen, stehen vor einer Reihe von Herausforderungen. Die Empfehlungen zur Verbesserung des Rechtsrahmens, der Effizienz und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufsichtskommissionen, die auf einer Sondersitzung des Präsidialrates für Menschenrechte am 13. Februar 2012 weiterentwickelt wurden, wurden „von den für innere Angelegenheiten zuständigen Organen in Russland sorgfältig studiert und werden gegenwärtig bei der praktischen Tätigkeit berücksichtigt“. Außerdem wird berichtet, dass sich die Gebietsorgane des Innenministeriums aufgeschlossen zeigen, die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Aufsichtskommissionen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte zu erweitern. Es finden Arbeitertreffen, gemeinsame Konferenzen und Workshops mit den Mitgliedern der regionalen öffentlichen Aufsichtskommissionen statt, um Maßnahmen auszuarbeiten, mit denen die Wahrung der Rechte von Bürgern, die in Haftanstalten der Innenbehörden einsitzen, genauer kontrolliert werden soll. Wie der Vorsitzende des Präsidialrats für Menschenrechte allerdings bemerkte, werden diese Maßnahmen im Strafvollzug in unterschiedlichem Maße umgesetzt, außerdem bedürfen die öffentlichen Aufsichtskommissionen der Unterstützung, damit sie wie vorgesehen tätig werden können. Ein Gesetzentwurf über die Grundlagen der öffentlichen Aufsicht, der gegenwärtig vom Präsidialrat für Menschenrechte erarbeitet wird, würde im Falle seiner Annahme das Klima wohl durchgreifend ändern, indem die Stellung der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die vorgenannten

Probleme gestärkt würde (insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Kontrolle über die Einhaltung der Menschenrechte in Haftanstalten).

Zum Nordkaukasus ist anzumerken: Im Jahr 2012 äußerte sich der VN-Ausschuss gegen Folter besorgt über „zahlreiche, fortdauernde und übereinstimmende Berichte über schwere Menschenrechtsverletzungen, die von Beamten oder anderen Amtspersonen im Nordkaukasus, einschließlich der Republik Tschetschenien, entweder selbst begangen oder angezettelt, gebilligt oder geduldet wurden, beispielsweise Folter und Misshandlungen, Entführungen, Verschwindenlassen und außergerichtliche Hinrichtungen“. Besorgt äußerte sich der Ausschuss auch darüber, dass von staatlicher Seite nichts unternommen worden war, um die Täter in diesen Fällen zu ermitteln und zu bestrafen, obwohl bei der Ermittlungsabteilung der Republik Tschetschenien mit der „Agentur Nr. 2“ eigens eine Stelle für besonders schwere Fälle eingerichtet worden war. Die russischen Behörden haben umfassende schriftliche Informationen über Maßnahmen vorgelegt, mit denen Verstöße gegen Urteile des EGMR in der Fallgruppe Chasijew behoben und in Zukunft verhindert werden sollen; auch in diesen Rechtssachen ging es um die Untersuchung und Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen in der Region Nordkaukasus. Die Bemühungen um effektive Ermittlungen werden diesen Berichten zufolge fortgesetzt, wenn auch Hindernisse eingeräumt werden, beispielsweise im Hinblick auf den Zugang zu Archivunterlagen über Vorkommnisse in entlegenen Gebieten. Dennoch wurden die EU-Sachverständigen vom Untersuchungskomitee und dem Innenministerium in Grosny darüber in Kenntnis gesetzt, dass es bei den laufenden Ermittlungen gegen Strafverfolgungsbeamte in keinem Fall um Folter oder andere Arten von Machtmissbrauch geht. Auch dies steht im Widerspruch zu diversen Berichten aus den betroffenen Gebieten (z. B. von der Joint Mobile Group, die aus Vertretern verschiedener russischer NRO besteht, die sich in Tschetschenien für die Wahrung der Menschenrechte einsetzen). Auch der Bürgerbeauftragte erwähnt in seinem Bericht über das Jahr 2012 Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung oder mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der zuständigen örtlichen Behörden, wenn Amtspersonen in der Region Nordkaukasus Misshandlungen und Tötungen vorgeworfen wurden.

- **Erörterung der spezifischen Empfehlungen der VN-Gremien, der OSZE, des Europarates und der internationalen Menschenrechtsorganisationen zur Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten und zur Bekämpfung von Hassverbrechen sowie Zusammenarbeit im Rahmen dieser Empfehlungen.**

Das russische Recht verbietet jegliche Einschränkungen der Bürgerrechte aus Gründen der sozialen Herkunft, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Sprache, des Glaubens oder sonstiger Zugehörigkeiten. Nach Aussagen der russischen Behörden „ist daher ausgeschlossen, dass es zu einer Politik der Diskriminierung einzelner Gruppen von Bürgern kommt. Diskriminierung wird verwaltungs- und strafrechtlich geahndet.“ Allerdings gibt es offenbar kein allgemeines Gesetz gegen Diskriminierung, die meisten Schutzgarantien gehen auf die Verfassung zurück.

Im Jahr 2013 äußerte sich der Ausschuss der VN für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) besorgt darüber, dass sich die **Gleichbehandlungsgarantien** in einigen föderalen und regionalen Rechtsakten nur auf beschränkte Lebensbereiche und nur auf russische Staatsbürger bezogen. Darüber hinaus empfahlen der CERD und andere Vertragsorgane, ebenso wie NRO, einen weiteren Ausbau des Rechtsrahmens für die Bekämpfung der Diskriminierung unter besonderer Berücksichtigung von Geschlechtergruppen, ethnischen Minderheiten, indigenen Völkern und Migranten; geeignete Mittel hierfür sahen sie in der Verabschiedung umfassender Antidiskriminierungsgesetze und der Einführung einer klaren und umfassenden Definition direkter

und indirekter Formen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, einschließlich der Mehrfachdiskriminierung, in allen Bereichen des Rechts sowie des privaten und öffentlichen Lebens. Außerdem empfehlen die Überwachungsorgane und NRO die Einrichtung eines unabhängigen spezialisierten Organs, das sich ausschließlich mit dem Thema Diskriminierung befasst, um die Lage auf diesem Gebiet zu überwachen und die Öffentlichkeit für Probleme im Zusammenhang mit Diskriminierung zu sensibilisieren. Nach Auffassung der russischen Behörden und auch des Bürgerbeauftragten erübrigt sich ein solches neues Büro, weil die maßgeblichen Aufgaben und Zuständigkeiten bereits von anderen Einrichtungen übernommen werden.

Wie einige Gesprächspartner (einschließlich des Bürgerbeauftragten) gegenüber den EU-Sachverständigen äußerten, besteht eine Diskrepanz zwischen den Grundsätzen und Vorschriften der Verfassung und der Gesetzgebung einerseits und deren praktischer Umsetzung andererseits. In Regionen, in denen das Thema Diskriminierungsbekämpfung politisch weniger instrumentalisiert wird, fällt die Umsetzung leichter. Die besagte Diskrepanz besteht auch im Hinblick auf andere Themen, die in diesem Bericht behandelt werden, z. B. die Verzögerung oder Verhinderung der Anmeldung (siehe unten).

Die Migrationsbehörde verweist darauf, dass es **Antidiskriminierungsgesetze** gäbe und in der Praxis keine Diskriminierung bei der Anmeldung stattfinde. Die Migrationsbehörde hat ein funktionales Beschwerdeverfahren eingeführt. Wenn bei einer amtlichen Überprüfung festgestellt wird, dass eine strafbare Handlung begangen wurde, kommt es zur Eröffnung eines Strafverfahrens. Es sind keine Beschwerden über Diskriminierung eingegangen. Da die Beschwerden allerdings nicht nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt werden, lässt sich nicht feststellen, ob Angehörige einer bestimmten Gruppe mehr Beschwerden vorbringen als andere. Es wurde die Vermutung geäußert, dass Kontrollen und Bußgelder für Personen ohne Papiere (darunter Angehörige von Minderheiten und Migranten) eher durch Korruption als durch Diskriminierung zu erklären seien. So wurde berichtet, dass es in Kasan gelegentlich zu Problemen kam, weil Beamte der Migrationsbehörde Bestechungsgelder verlangten; dies sei jedoch nicht auf rassistische Beweggründe zurückzuführen.

Alle maßgeblichen Behörden berichteten über die Rechtsgrundlagen, Mechanismen und Verfahren für Sanktionen, einschließlich der fristlosen Entlassung und Strafverfolgung von Mitarbeitern, die gegen die Grundsätze des Schutzes grundlegender Rechte und Freiheiten verstoßen. Die Erstellung von **Personenprofilen auf der Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit oder der Rasse** durch Strafverfolgungsbeamte wurde nicht eingeräumt. Laut den Berichten der Behörden gab es keine Fälle, in denen Personen, die ihrer äußeren Erscheinung nach einer Minderheit angehörten, verhaftet wurden, als sie versuchten sich anzumelden. Internationale Beobachtungsorgane hingegen (CERD, Europarat und der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC)) haben in dieser Hinsicht Besorgnis geäußert.

Für **nomadische Volksgruppen, die bei der Anmeldung vor besonderen Schwierigkeiten stehen**, regelt ein föderales Gesetz, dass die Anmeldung am Wohnsitz russischer Staatsbürger erfolgen muss, die der indigenen Volksgruppe angehören, welche eine nomadische oder halbnomadische Lebensweise ohne dauernden oder vorwiegenden Wohnsitz pflegt. In schriftlichen Antworten auf Zusatzfragen der EU heißt es, dass dieses Gesetz „nur für kleine indigene Volksgruppen im fernen Norden gilt, die Zigeuner fallen nicht in diese Kategorie“. Wie der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen allerdings in seinem Bericht über die Lage der indigenen Völker in Russland aus dem Jahr 2010 feststellte, sollten auch die Rechte derjenigen indigenen Gruppen geschützt werden, die nach den gesetzlichen Kriterien nicht als „zahlenmäßig kleine indigene Völker“ eingestuft werden, jedoch

ähnliche Merkmale aufweisen. Nach Aussage des Ministeriums für regionale Entwicklung haben andere indigene Gruppen, die nicht als „zahlenmäßig kleine indigene Gruppen“ anerkannt sind, jedoch ähnlich wie diese eine (halb-)nomadische Lebensweise pflegen und keinen ständigen oder vorwiegenden Wohnsitz haben, keine Probleme bei der Anmeldung.

Im Jahr 2012 begrüßte der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC) des Europarats Maßnahmen, mit denen sowohl auf föderaler als auch auf Gebietsebene **rassistischen Verbrechen** insbesondere unter jungen Menschen vorgebeugt werden sollte, sowie ein entschiedeneres Vorgehen bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten, die von rechtsextremen und Neonazi-Gruppen begangen wurden. Dennoch zeigte sich der Ausschuss besorgt darüber, dass die Zahl der rassistisch motivierten Straftaten nach wie vor sehr hoch ist und fortdauernd feindselige Haltungen gegen Angehörige bestimmter Gruppen (insbesondere Menschen aus Zentralasien, dem Kaukasus, Afrika oder Asien sowie Roma) zum Ausdruck kommen. Obwohl die Strafverfolgungsquote bei rassistisch motivierten Straftaten steigt, wurde der Ausschuss darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Gerichte in solchen Fällen oftmals Bewährungsstrafen verhängen, was ein Gefühl der Straffreiheit hinterlassen kann. Festzuhalten ist, dass **Hassverbrechen** und Extremismus in Gesprächen über diese Themen mit den russischen Behörden in der Regel gemeinsam abgehandelt werden, da beide (zum Teil) in den breiten Geltungsbereich des föderalen Gesetzes Nr. 114-FZ über Maßnahmen gegen extremistische Handlungen aus dem Jahr 2002 fallen. Dem Extremismus zuzurechnen sind diesem Gesetz zufolge unter anderem: Anstiftung zu gewaltsamem Rassenhass oder zu Gewalt; Schüren von Massenunruhen oder Vandalismus aus Gründen des Hasses oder der Ablehnung einer gesellschaftlichen Gruppe sowie die Verbreitung des Gedankens der rassistischen Überlegenheit. Das Innenministerium legt großen Wert auf die Bekämpfung von Hassverbrechen und Extremismus und arbeitet dabei mit der Gesellschaftlichen Kammer der Russischen Föderation und Organisationen der Zivilgesellschaft, beispielsweise Memorial, zusammen. Um potenzielle Gefahrenherde zu erkennen und aufzulösen, finden in den Gebieten regelmäßige Zusammenkünfte mit führenden Vertretern von Gemeinschaften statt. Verbrechen dieser Art bilden auch einen Schwerpunkt der Arbeit des Untersuchungskomitees, das über eine gesonderte Überwachungs- und Analysegruppe sowie ständige operative Ermittlungseinheiten verfügt, die sich auf föderaler Ebene und auf Gebietsebene um solche Fälle kümmern. Wie oben erwähnt sind Hassverbrechen für das Komitee auch Thema eines besonderen Schulungsbereichs.

Wie aus den jährlichen Zusammenfassungen hervorgeht, die das Untersuchungskomitee über seine Tätigkeit erstellt, zeichnet sich eine Zunahme von Hassverbrechen und extremistischen Straftaten ab, die mit der Ausbreitung rassistischer und extremistischer Inhalte und deren Verbreitung über das Internet zusammenhängt. Sämtliche Strafverfahren werden vom Komitee überwacht, so dass den lokalen Behörden diesbezügliche Berichte und Empfehlungen gegeben werden können, damit sie in Bezug auf das Umfeld dieser Verbrechen Maßnahmen ergreifen. Die Berichte werden an die für die Überwachung zuständige örtliche Stelle geschickt, die innerhalb eines Monats Bericht erstatten muss. Dies ist verbindlich vorgeschrieben. Wenn Experten hinzugezogen werden, um zu untersuchen, ob eine direkte Anstiftung zu Rassenhass (die unter dem Gesetz gegen Extremismus verboten ist) stattgefunden hat, müssen diese unabhängig sein.

Des Weiteren wird berichtet, dass die Strafverfolgungsbehörden seit 2010 verstärkt tätig werden. Auch die Polizei gehört den oben erwähnten operativen Einheiten an. Einigen NRO zufolge beschützt die Polizei allerdings nicht immer die Opfer rassistischer Gewalt und verhält sich Migranten gegenüber nicht in jedem Fall völlig unvoreingenommen.

Die **Verhütung und Bekämpfung extremistischer Handlungen** fällt in erster Linie in die gemeinsame Zuständigkeit des Nationalen Terrorbekämpfungskomitees, des Innenministeriums, des FSB, der Generalstaatsanwaltschaft und des Untersuchungskomitees. Im Rahmen der Entwicklung des institutionellen Rahmens für die Extremismusbekämpfung wurde in jüngerer Zeit eine übergreifende Kommission eingerichtet, in der 16 russische Behörden vertreten sind. Neben den Strafverfolgungsbehörden (Innenministerium, Untersuchungskomitee und FSB) sind darin auch die Minister für Kultur, Bildung, Tourismus und Kommunikation sowie die Vorsitzenden der föderalen Geheim-, Zoll- und Steuerdienste vertreten. Diese Kommission unter dem Vorsitz des Innenministeriums hat die Aufgabe, Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vorzuschlagen, einschlägige Konzepte und Strategien auszuarbeiten, laufende Aktivitäten zu evaluieren, Maßnahmen und Gesetze zu überprüfen und Jahresberichte für den Präsidenten zu erstellen. Die Kommission ist in der Hinsicht einmalig, dass sie anderen Ministerien gegenüber weisungsbefugt ist und ihre Vorschläge unmittelbar dem Präsidenten unterbreiten kann. Auch in den Gebieten der Russischen Föderation gibt es ständige Einheiten, die die Bekämpfung des Extremismus zwischen den Behörden koordinieren. Einheiten zur Verbrechensbekämpfung haben Pläne zur **Verhütung von Extremismus und Fremdenfeindlichkeit** erstellt und ergreifen Maßnahmen, um die Finanzierungsquellen für Extremisten auszutrocknen. Auch mit der EU wird bei der Bekämpfung gemeinsamer extremistischer Bedrohungen zusammengearbeitet.

Vorkehrungen gegen Anti-Extremismus-Maßnahmen. Die VN-Vertragsorgane haben besorgt festgestellt, dass die Definition extremistischer Handlungen im Gesetz über Maßnahmen gegen diese Handlungen so verschwommen ist, dass sie willkürlich ausgelegt werden kann, und dass Änderungen daran vorgenommen wurden, nach denen bestimmte Formen der Diffamierung staatlicher Amtsträger als Extremismus gewertet werden. Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich mit diesem Thema beschäftigen, weisen seit langem auf den Missbrauch des Gesetzes gegen Extremismus hin. Im Jahr 2013 empfahl der Ausschuss der VN für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), dass Russland die Definition des Extremismus in diesem Gesetz klarer und genauer fassen sollte, damit sie sich ausschließlich auf Gewalt, Anstiftung zu Gewalt und die Mitgliedschaft in Organisationen, die Rassendiskriminierung verbreiten und schüren, bezieht. In ähnlicher Weise hat die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) empfohlen, die Aufstellung extremistischer Handlungen dahingehend abzuändern, dass Handlungen ausgeschlossen werden, bei denen keine Gewalt ausgeübt oder geschürt wird. Des Weiteren hat die Kommission erklärt, dass den Veranstaltern friedlicher Proteste nicht die Verantwortung für extremistische Handlungen einzelner Teilnehmer aufgebürdet werden sollte. Auch die NRO haben die Sorge geäußert, dass das Gesetz zunehmend verwendet wird, um religiöse Schriften zu zensieren und unter dem Vorwand der Bekämpfung von „religiösem Extremismus“ den Glauben von Minderheiten anzugreifen. So hieß es in einem Bericht, der im Rahmen der zweiten Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) des VN-Menschenrechtsrats eingereicht wurde, dass der Staat, kaum dass religiöse Materialien in das föderale Verzeichnis extremistischer Materialien aufgenommen worden waren, Ermittlungen eröffnete, Wohnungen und Kirchen durchsuchte, Schriften beschlagnahmte und Personen gerichtlich belangte und verurteilte. Die Behörden vertreten den Standpunkt, dass das aktuelle föderale Gesetz gegen Terrorismus und Extremismus der Verfassung und den internationalen Verpflichtungen Russlands entspricht und keiner grundlegenden Überarbeitung bedarf. Das Führen von Verzeichnissen über Organisationen und Materialien sei international üblich und werde weithin akzeptiert, außerdem würden diese Listen auf der Grundlage von Gerichtsurteilen durch ein kompliziertes behördenübergreifendes Verfahren (unter Beteiligung des Innenministeriums, des FSB,

des Justizministeriums und anderer) erstellt. Die Liste der extremistischen Organisationen wird auf der Website des Obersten Gerichtshofs veröffentlicht.

Ungeachtet der begrüßenswerten Bemühungen um die Lösung von Integrationsproblemen (Gründung des Präsidialrates für Beziehungen zwischen den Volksgruppen, Entwurf einer staatlichen Strategie für die Politik gegenüber Volksgruppen, Einrichtung einer ministerienübergreifenden Arbeitsgruppe zu den Beziehungen zwischen den Volksgruppen, Verabschiedung eines „umfassenden Plans für die sozioökonomische und kulturelle ethnische Entwicklung der Zigeuner für den Zeitraum 2012-2013“) stellten die NRO fest, dass hochrangige Amtsträger in Bezug auf die Integration bisweilen mehrdeutige Äußerungen machen, die dann zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung politisch instrumentalisiert werden. Diese Beobachtung deckt sich mit der tiefen Sorge, die der Europarat, der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC) und der Ausschuss der VN für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) im Hinblick auf den zunehmenden Gebrauch fremdenfeindlicher und rassistischer Formulierungen durch Politiker geäußert haben und die sich auch auf die Medien bezieht, die weiterhin Vorurteile gegen einige Minderheitengruppen verbreiten und der Intoleranz Vorschub leisten. Besonders schädlich wirkt es, wenn bestimmte Gruppen, beispielsweise Roma und Tschetschenen, mit Kriminalität in Zusammenhang gebracht werden.

Es muss festgestellt werden, dass die Bemühungen der Behörden um einen umfassenden Ansatz nicht damit einhergeht, dass das Problem der Intoleranz und fremdenfeindlicher Stimmungen in der Bevölkerung in angemessener Weise zur Kenntnis genommen wird. Ereignisse wie die Massenkundgebungen gegen die gesamte tschetschenische Bevölkerung in der kleinen Stadt Pugatschow (im Gebiet Saratow) im Juli 2013, nachdem ein Einwohner von einem tschetschenischen Jugendlichen erstochen worden war, oder die Kundgebungen in Birjulowo bei Moskau am 12.-13. Oktober 2013, mit denen ein tödlicher Messerangriff auf einen 25-Jährigen durch einen Mann kaukasischer Herkunft gerächt werden sollte, werden von den Behörden als Ausdruck des Volkszorns gegen die angebliche „Korruption und Untätigkeit der Polizei“ gedeutet. Dabei zeigen die eindeutig fremdenfeindlichen und nationalistischen Parolen ebenso wie die Racheakte gegen bestimmte ethnische Gruppen, die manchmal mit solchen Ereignissen einhergehen, dass auch bei ihrer Analyse ein umfassender Ansatz erforderlich ist und dass sich die Reaktionen nicht auf Einwanderungsbeschränkungen beschränken sollten. Die Reaktionen der Strafverfolgungsbehörden und insbesondere der Einsatz der Migrationsbehörde gegen Personen kaukasischer oder zentralasiatischer Herkunft (z. B. Razzien bei irregulären Migranten auf Marktplätzen im Gefolge von Zwischenfällen) tragen nicht zur Auflösung fremdenfeindlicher Stimmungen bei.

Fehlende Klarheit über die Umsetzung einiger Gesetze über politisch und gesellschaftlich sensible Themen und die nicht einheitliche Auslegung von Rechtsnormen durch die Gerichte können die Ausbreitung von Intoleranz in der Gesellschaft ebenfalls begünstigen, da sie den Eindruck erwecken können, dass Angriffe auf bestimmte Bevölkerungsgruppen rechtlich geduldet werden. Dies gilt nicht nur für ethnisch motivierte Angriffe, sondern auch für Angriffe auf andere Minderheiten, beispielsweise Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgenderpersonen (LGBT). In der letzten Juliwoche des Jahres 2013 wurden fünf niederländische Staatsangehörige aus Russland ausgewiesen, weil sie in Murmansk an einem Workshop über Menschenrechte teilgenommen hatten, bei dem es auch um die Rechte von LGBT ging. Dieser Vorfall wirft ein Schlaglicht auf die Auswirkungen des jüngst verabschiedeten „Gesetzes über die Propaganda von nicht traditionellen sexuellen Beziehungen“ auf die Freizügigkeit ausländischer Staatsangehöriger und auf die Diskriminierung von LGBT oder von Menschen, die sich für deren Rechte einsetzen. Es wäre von Vorteil, ein klares

Verständnis darüber zu erlangen, wie dieses Gesetz in der Gegenwart und der Zukunft angewendet wird, damit die Personen, die sich als LGBT definieren oder deren Rechte verteidigen, ohne jegliche Einschränkung ihrer Rechte nach Russland einreisen und sich im Land bewegen können.

- **Erörterung der geltenden Übereinkommen des Europarates, einschließlich der Konvention von 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in den durch die gemeinsamen Maßnahmen erfassten Bereichen sowie Zusammenarbeit im Rahmen dieser Übereinkommen.**

Wie die einschlägigen russischen Behörden bekräftigt haben, hat sich Russland zur Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verpflichtet. In diesem Zusammenhang hat das Justizministerium in allen Einzelheiten erläutert, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die geltende Rechtsprechung zu verbreiten, die Richter verstärkt über die Urteile des EGMR zu informieren, die Effizienz der Gerichte zu steigern und besagte Urteile umzusetzen. Russland vertritt den Standpunkt, dass es die Umsetzung von EGMR-Urteilen mit erheblichen Mitteln und großem Aufwand unterstützt; es erstattet dem Ministerkomitee des Europarats darüber regelmäßig Bericht.

Im Hinblick auf Einzelfälle mit Bezug auf die Freizügigkeit und zwecks Durchführung der allgemeinen Maßnahmen des EGMR infolge der Beschwerdesache Karpachev und Karpacheva gegen Russland, bei der das Gericht auf einen Verstoß der russischen Behörden gegen die EMRK erkannte, wurde die ministerienübergreifende Arbeitsgruppe gegründet, die Änderungen der Verordnungen zum Schutz von Staatsgeheimnissen vorbereiten soll. Über deren Arbeit und ihre Ergebnisse wurden allerdings keine genauen Angaben gemacht. In seinem Urteil in der Beschwerdesache „Kiyutin gegen Russland“ stellte der EGMR fest, dass die russischen Behörden gegen Artikel 8 und Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen hatten, indem sie Kiyutins Antrag auf eine Aufenthaltsgenehmigung für das russische Staatsgebiet unter Berufung auf seinen Gesundheitszustand (HIV-Infektion) abgelehnt hatten. Ungeachtet dieses Urteils machte Russland geltend, dass das föderale Gesetz Nr. 115 die Möglichkeit nicht ausschließe, an HIV erkrankten Ausländern unter Verweis auf ihren Familienstand, das klinische Stadium ihrer Krankheit und andere außergewöhnliche Umstände die Einreise und den Aufenthalt auf russischem Staatsgebiet zu verweigern. Nachdem das Verfassungsgericht die oben erwähnte Auslegung des föderalen Gesetzes (am 12. Mai 2006) bestätigt hatte, kamen die zuständigen staatlichen Stellen zu dem Schluss, dass es nicht notwendig sei, die aktuelle Gesetzgebung zu ändern, um das oben erwähnte Urteil umzusetzen. Nach dem Dafürhalten Russlands war es in diesem Fall wichtiger, Verfahren zur besseren Überwachung von Exekutivorganen und Gerichten einzuführen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hob hervor, dass Russland zurzeit als einziger Vertragsstaat der EMRK Beschränkungen gegen Personen aufrechterhält, die einst Zugang zu geheimen Staatsinformationen hatten und nun aus privaten Gründen ins Ausland reisen möchten (Soltysiak gegen Russland). Der EGMR betonte erneut, dass diese Einschränkung der Rechte nur dann mit der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang zu bringen ist, wenn sie gesetzlich vorgesehen und notwendig ist, um eines oder mehrere der im Protokoll Nr. 4 zur EMRK aufgeführten legitimen Ziele zu erreichen. Gleichzeitig stellt der Gerichtshof fest, dass der Europarat in seiner Stellungnahme Nr. 193 (1996) zum Aufnahmeantrag Russlands, die am 25. Januar 1996 von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedet wurde, die Absichtserklärung Russlands, Auslandsreisen von Einzelpersonen mit sofortiger Wirkung nicht länger zu beschränken bzw. nur noch solche Einschränkungen zu verhängen, die in den Mitgliedstaaten des Europarats allgemein hingenommen werden, gebührend gewürdigt hatte. Das Urteil des EGMR in der Beschwerdesache Soltysiak ist im Hinblick auf die allgemeinen Maßnahmen bislang nicht umgesetzt worden.

Probleme und empfohlenen Folgemaßnahmen betreffend Themenkomplex 4:

Auf der Grundlage der oben dargelegten Ergebnisse hat die Kommission folgende Probleme festgestellt, die einer weiteren Erörterung mit den russischen Behörden bedürfen:

- Offenbar ist weder im Rahmen der Erstausbildung noch im Rahmen der berufsbegleitenden Weiterbildung von Mitarbeitern der Strafverfolgungs- und anderer einschlägiger Behörden eine umfassende Behandlung von **Themen mit Bezug auf Minderheiten und die Beziehungen zwischen Volksgruppen** (einschließlich Diskriminierungsbekämpfung und Verhütung von Hassverbrechen) vorgesehen. Dies könnte dazu führen, dass den Anliegen aller gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich der Minderheiten und Migranten, nicht hinreichend Rechnung getragen wird.
- **Diskriminierung, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit (einschließlich Hassreden und Anstiftung zu rassistisch und ethnisch motivierter Gewalt)** können die praktische Umsetzung der möglichen Visumfreiheit erheblich beeinträchtigen. Allerdings scheinen sich die Behörden dieses Problems nicht vorbeugend und umfassend anzunehmen. Nur sehr selten wird eingeräumt, dass die Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetze auf Hindernisse stößt, die beseitigt werden müssen (z. B. „Nulltoleranzpolitik“). Darüber hinaus gibt es kein eindeutig benanntes unabhängiges Organ, das beauftragt ist, Rassismus und Diskriminierung zu bekämpfen und die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu steigern. Der fortdauernde internationale Austausch über die Konzentration auf spezifische Herausforderungen, beispielsweise die Einführung wirksamer Mechanismen, mit denen die Verbreitung von Hassreden im Internet bekämpft werden kann, ist eine begrüßenswerte Entwicklung, die sicherlich zu Verbesserungen auf diesem Gebiet beitragen wird.
- Umfassende politische Maßnahmen im Hinblick auf irreguläre Migration setzen auch voraus, dass irreguläre Migranten, deren Rechte verletzt wurden, **Zugang zur Justiz und zu einem wirksamen Rechtsbehelf** haben. In dieser Hinsicht wären weitere Maßnahmen von Nutzen, mit denen irreguläre Migranten ermutigt werden, Beschwerden vor Gericht zu bringen.
- Ein wichtiger Beitrag zu einer ordnungsgemäßen Überwachung und zu wirkungsvollen Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung ist die ungehinderte Tätigkeit von **Organisationen der Zivilgesellschaft und NRO**. Es gibt mehrere Gruppen der Zivilgesellschaft und NRO, die gefährdeten/spezifischen Gruppen, beispielsweise Migranten und Asylsuchenden, rechtliche Unterstützung anbieten (indem sie beispielsweise den Zugang zur Justiz und zu einem wirksamen Rechtsbehelf erleichtern). Der derzeitige Rechtsrahmen für die Tätigkeit und Finanzierung dieser Organisationen kann eine Handhabe zur künstlichen Einschränkung ihrer Aktivitäten bieten.
- Wie einige konkrete Beispiele aus jüngerer Zeit zeigen, kann das Fehlen eines Rechtsrahmens für den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Orientierung sowie das Gesetz zum Verbot der Propaganda von **nicht traditionellen sexuellen Beziehungen** der Freizügigkeit von LGBT oder von Personen, die deren Recht auf Einreise und Bewegungsfreiheit in Russland verteidigen, gewisse Hindernisse in den Weg stellen.

Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um die Umsetzung der einschlägigen gemeinsamen Maßnahmen voranzutreiben:

- Gewährleistung einer wirksamen Anwendung der Vorschriften über den **Zugang zu Identitäts- und Reisedokumenten** unter besonderer Beachtung der Erleichterung dieses Zugangs für bestimmte Gruppen (z. B. Migranten, Staatenlose oder Minderheiten). In dieser Hinsicht: Durchsetzung spezifischer Korruptionsbekämpfungs- und Überwachungsmaßnahmen im Hinblick auf die für die Anmeldung und für die Ausstellung

von Identitäts- und Reiseunterlagen zuständigen Behörden. Gewährleistung, dass die geltenden Vorschriften und möglichen Änderungen zwecks Straffung der **Anmeldeverfahren** für alle Rechtssubjekte der Russischen Föderation gleichermaßen gelten und nicht zum Nachteil bestimmter Gruppen (z. B. Migranten, Staatenlose oder Minderheiten) ausgelegt werden, und dass wirksame Schutzmechanismen gegen willkürliches Handeln auf Seiten der Behörden vorhanden sind.

- Gewährleistung, dass Vorwürfe von **Fehlverhalten und Misshandlungen durch Strafvollzugsbeamte** gegenüber Angehörigen gefährdeter Gruppen gründlich untersucht und die Täter gerichtlich belangt werden. Fortsetzung der Zusammenarbeit mit dem VN-Ausschuss gegen Folter und anderen Überwachungsorganen sowie mit internationalen Menschenrechtsorganisationen bei der Verfolgung gemeldeter Fälle von Missbrauch, Misshandlungen und Folter durch Strafverfolgungsbeamte, insbesondere im Nordkaukasus, sowie Verhütung weiterer solcher Rechtsverstöße. Fortsetzung der Veröffentlichung von Besuchsberichten des Komitees zur Verhütung von Folter des Europarats und Ergreifung von Folgemaßnahmen.
- Präzisierung der **rechtlichen Definition von Diskriminierung** als Grundlage für eine mögliche umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung in der Zukunft. Erwägung der Verabschiedung eines gesonderten Gesetzes, mit dem ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung der Diskriminierung festgelegt und ein unabhängiges Organ für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung geschaffen wird, um die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen gegen Diskriminierung zu erhöhen.
- Umsetzung der Empfehlungen für eine Gesetzesreform zur **genaueren Definition des Extremismus**. Fortgesetzte Prüfung und Aktualisierung der Verzeichnisse und Gewährleistung, dass den als Extremisten Verzeichneten der Rechtsweg zur Überprüfung dieser Einstufung offensteht.
- Zuweisung hinreichender Ressourcen und **Stärkung der Instrumente, mit denen sich Bürger gegen Verletzungen ihrer Rechte zur Wehr setzen können**, insbesondere des Bürgerbeauftragten und des Präsidialrats für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Menschenrechte. Die Kapazitäten dieser Instrumente sollten dem bestehenden Bedarf entsprechen (z. B. sollten ihr Haushalt und ihre Personalausstattung auf die Arbeitsmenge abgestimmt sein, und sie sollten über die notwendigen Mittel verfügen, um innerhalb des Verwaltungsrahmens wirksam tätig werden zu können).
- Verstärkung der Bemühungen um die **Umsetzung einschlägiger Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** durch die Behebung von Mängeln im System und die verbesserte praktische Anwendung des einschlägigen Rechts, beispielsweise durch die Gerichte, sowie aktive Einbeziehung des nationalen Parlaments, das sowohl informiert werden als auch mit der Überwachung der wirksamen Durchführung der Urteile beauftragt werden sollte. In dieser Hinsicht vermehrte Verbreitung von Übersetzungen von EGMR-Urteilen sowie gezielte Schulungen für Richter und Staatsanwälte.

III. Schlussfolgerungen und nächste Schritte

Im Anschluss an das Gipfeltreffen der EU und Russlands am 15. Dezember 2011 haben beide Seiten begonnen, die im dort verabschiedeten Dokument niedergelegten gemeinsamen Maßnahmen umzusetzen. Seither wurden durch den Austausch schriftlicher Berichte und durch zahlreiche Missionen vor Ort unter Beteiligung von Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten umfassende

Informationen zusammengetragen. Im Zusammenhang mit dem Gemischten Rückübernahmeausschuss und dem Gemischten Ausschuss „Visaerleichterung“ sowie dem Migrationsdialog zwischen der EU und Russland wurden weitere Informationen ausgetauscht und die Überwachung fortgesetzt. Auch Informationen und Berichte außenstehender Akteure und Organisationen (z. B. Europarat, NRO usw.) wurden berücksichtigt. Auf dieser Grundlage hat die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst die Informationen gründlich ausgewertet und die im vorliegenden Bericht enthaltenen Einschätzungen vorgenommen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Russland bei der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen, die in vielen Fällen als abgeschlossen gelten können, Fortschritte gemacht hat. Allerdings hat die Bewertung auch ergeben, dass weitere Arbeit erforderlich ist, bevor der Schluss gezogen werden kann, dass alle Bestandteile der gemeinsamen Maßnahmen vollständig umgesetzt worden sind. Zu diesem Zweck wurden in diesem Bericht spezifische Themen, die Anlass zu Besorgnis bieten, benannt und weitere Maßnahmen empfohlen.

Die Kommission wird weiterhin in enger Verbindung mit den russischen Behörden daran arbeiten, die oben aufgeführten Probleme und Maßnahmen rasch und angemessen zu bewältigen, um dem Europäischen Parlament und dem Rat weiterhin darüber zu berichten.