

Die Rechte der autochthonen Minderheiten in Russlands Norden

von Vladimir Alekseevič Krjačkov, Moskau

Von der Halbinsel Kola im Westen bis zur Tschuktschenhalbinsel im Osten erstreckt sich entlang des nördlichen Eismeres eine Zone mit flächenmäßig riesigen, aber extrem dünn besiedelten russischen Gebietseinheiten mit nichtrussischen Titularnationen. Der russländische Norden entspricht mit 11 Mio. km² zwei Dritteln der Gesamtfläche Russlands. Hier leben 11 Mio. Menschen, sieben Prozent der Gesamtbevölkerung. Davon sind 1,6 Mio. Angehörige von 29 autochthonen Völkern. Nur sieben der kleinen Völker verfügen über national-territoriale Verwaltungseinheiten: Nenzen, Chanten, Mansen, Korjaken, Tschuktschen, Ewenken und Dolganen. Der Norden produziert 75% des Erdöls, 90% des Erdgases und 50% des Nutzholzes Russlands und ist damit die wichtigste Devisenquelle der Föderation.

In der Verfassung der Russländischen Föderation (fortan: Verf RF) hat Art. 69 grundlegende Bedeutung für die Rechte der Minderheitenvölker: „Die Russländische Föderation garantiert die Rechte der kleinen autochthonen Völker in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und den internationalen Verträgen der Russländischen Föderation.“ Minderheitenrechte sind ebenfalls in den Verfassungen, Statuten¹ und Gesetzen der Föderationssubjekte verankert (z.B. über den Boden, die Bodenschätze, die Fauna im Zusammenhang mit den Jagdgebieten u.a.).

Das Föderale Gesetz „Über die Grundlagen staatlicher Regulierung der sozial-ökonomischen Entwicklung des Nordens von Russland“ vom 19. Juni 1996 bezeichnet in Art. 1 als „autochthone Minderheit des Nordens“ ein Volk, das auf seinem angestammten Territorium lebt, seine Eigenheiten in der Lebensweise bewahrt, in Russland mit weniger als 50.000 Menschen repräsentiert ist und sich durch eigenständige ethnische Merkmale auszeichnet.² Die Spezifik ihres Rechtsstatus drückt sich in der Gewährung bestimmter Rechte und Vorrechte aus.

In der politischen Sphäre wurden Voraussetzungen zur breiteren Teilnahme der eingeborenen Völker an der Arbeit in den Staats- und Selbstverwaltungsorganen geschaffen, in die sie durch Quoten gelangen können. In nationalen Siedlungen wurden gesonderte Wahlkreise gebildet und den ethnischen Vereinigungen wurde das Recht auf Gesetzesinitiative eingeräumt.

Die Entfaltung der traditionellen wirtschaftlichen Tätigkeiten wird gefördert, indem man spezielle Territorien zur Nutzung der Natur sowie bestimmte und besondere Regeln zu ihrer Nutzung festlegte. Aus dem Staatshaushalt werden Mittel zur Unterstützung der spezifischen Tätigkeiten dieser Völker bereitgestellt und bei der Pri-

vatisierung werden die Interessen der angestammten Völker berücksichtigt. Wo sich ethnische Minderheiten mit traditionellen Produktionsarten befassen, werden den Betrieben steuerliche Vergünstigungen gewährt.

Mit staatlicher Unterstützung wird auch die soziokulturelle Sphäre der ethnischen Minderheiten verbessert. Es werden Mittel für die Entwicklung der jeweiligen Muttersprache und der Massenmedien sowie der wissenschaftlichen Forschung national-regionaler Komponenten bereitgestellt. Vertreter dieser Völker erhalten Garantien für den Zugang zu mittleren und höheren Studiengängen.

Die gesellschaftlichen Organisationen der Minderheitenvölker des russischen Nordens artikulierten ihre Forderungen z.B. in einem Antrag vom 4. März 1996, in dem sie einen regelmäßigen Dialog mit der Regierung der Russländischen Föderation forderten, um eine Kodifizierung ihrer Rechte an Grund und Boden innerhalb ihres angestammten Lebensraumes und Ausgleichszahlungen für Schäden, die dem Boden zugefügt wurden, durchzusetzen. Sie verlangen Lizenzen für den Abbau heimischer Bodenschätze und Körperschaften, die die ökonomische Entwicklung der Nordvölker voranbringen sollen. Ein Ombudsmann soll die Rechte der Nordvölker vertreten.

Es gibt jedoch im Prozess der Verankerungen der Rechte der Minderheitenvölker auch Gegenströmungen. So wurde beispielsweise die Annahme des föderalen Gesetzes „Über den Status der eingeborenen Minderheitenvölker“ in der Legislative mehr als fünf Jahre verschleppt. Im Föderationsrat wurde vor allem das Argument einer Verletzung der Gleichberechtigung aller Bürger ins Feld geführt, wenn den Minderheitenvölkern Vergünstigungen eingeräumt werden sollen. Soziale Spannungen wären die Folge.

Im Beschluss der Staatsduma „Über die Krisensituation in Wirtschaft und Kultur der Minderheitenvölker des Nordens, Sibiriens und des Fernen Ostens“ vom 26. Mai 1995³ wurde angemerkt, dass ungeachtet der in den letzten Jahren durchgeführten Maßnahmen der Zerfall traditioneller Wirtschaftszweige anhält, die Arbeitslosigkeit und Verarmung der Bevölkerung wächst, sich die Volksgesundheit verschlechtert und die Sterblichkeitsrate bei den Minderheitenvölkern deutlich höher ist, als bei der restlichen Bevölkerung und offenbar die Geburtenrate übertrifft. Alkoholismus und Kriminalität hätten bedrohliche Ausmaße angenommen.

In den letzten 100 Jahren sind diese Völker fast untergegangen, wie z.B. die Kereken, Tschuwaschen, Oroken und Jukarten. Sie wurden vom Land ihres traditionellen Le-

bens und ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit verdrängt, ohne dass sie einen gerechten Ausgleich erhalten hätten.

Bereits in der zaristischen Gesetzgebung wurden besondere Rechte von Minderheiten berücksichtigt. So wurden sie z.B. vom Militärdienst befreit, zahlten keine Steuern oder entrichteten eine Naturalsteuer in Form ihrer Produkte (z.B. Leder o.ä.). Sie konnten ein Lehen nehmen oder sich als Arbeiter verdingen.

Gleichberechtigung und Gerechtigkeit

Das am weitesten verbreitete Argument gegen Sonderrechte für Minderheiten besteht darin, dass eine solche Politik die Gleichheit der Völker und Bürger verletze, die im Art. 5 Ziff. 3 Verf RF festgeschrieben ist. Jedoch ist zu beachten, dass die Verfassung das Gleichheitsprinzip nicht verabsolutiert. In ihr werden allerdings Minderheitenrechte lediglich als solche aufgezeigt (Art. 69 und 71 Verf RF). Wenn aber in Art. 7 Ziff. 1 Verf RF die Sozialstaatlichkeit der Russländischen Föderation hervorgehoben und in Ziff. 2 der Schutz der Arbeit und Gesundheit des Menschen, garantierter Mindestlohn, staatliche Unterstützung für Familie, Mutter, Vater und Kind, für Invaliden und ältere Bürger sowie ein System von Sozialdiensten kodifiziert sind, können aus dieser Sicht besondere Rechte für die Minderheitenvölker hergeleitet werden, um deren soziale Gleichstellung mit den anderen Bürgern Russlands zu gewährleisten. Besondere Rechte ließen sich auch aus allen Bürgern Russlands zustehenden, weiteren Rechten der Verfassung herleiten, wie:

- kostenlose oder verbilligte Wohnungen für bedürftige Bürger gemäß Art. 40 Ziff. 3 Verf RF;
- kostenlose Gewährung von Rechtsbeistand gemäß Art. 48 Ziff. 1 Verf RF;
- das Zeugnisverweigerungsrecht gemäß Art. 51 Verf RF;
- das Recht, den Dienst an der Waffe zu verweigern und statt dessen Zivildienst zu leisten, wenn Glaubens- oder Gewissensgründe vorliegen.

Angewendet auf die kleinen autochthonen Völker, die sich in einer prekären sozialen Lage im Vergleich zu anderen ethnischen Gruppe befinden, können auf der Basis solcher Verfassungsbestimmungen günstigere Bedingungen geschaffen werden, mit denen eine ausgeglichene Situation dieser Völker mit den anderen Völkern Russlands erreicht werden kann.

Politik und „positive“ Diskriminierung

Eine Politik der Schaffung einer ausgeglichenen Situation der autochthonen Völker mit den anderen ethnischen Gruppen sollte ausgewogen sein und bestimmten Regeln folgen:

Erstens sollten zusätzliche Rechte für die Minderheitenvölker nur gewährt werden, wenn sie nicht im Rahmen der bestehenden Gesetze realisiert werden können.

Zweitens sollten die speziellen Rechte für die eingeborenen Völker in föderalen Gesetzen verankert werden, so wie es gemäß Art. 71 lit. c Verf RF in die Zuständigkeit der Russländischen Föderation fällt. Dabei kann auch auf der Grundlage des Art. 55 Ziff. 3 Verf RF gehandelt werden, mit dem Rechte und Freiheiten der Bürger in dem Maße eingeschränkt werden können, wie dies zum Schutz der Verfassungsordnung, der Moral, der Gesundheit und der rechtmäßigen Interessen anderer Personen notwendig ist. Im Umkehrschluss kann eine Begünstigung dadurch erreicht werden, dass Rechtseinschränkungen der nicht begünstigten Volksgruppen entstehen.

Drittens muss bei der Einführung von Vergünstigungen in der Wirtschaftssphäre eine Hierarchie der Ressourcennutzer festgelegt werden. Der Zugang zum Boden muss vom Grad der Bedeutung des Bodens für die Lebenssicherung abhängig gemacht werden. Gruppen eingeborener Völker, die in der Nähe von Städten leben und dadurch eine Alternative zur Lebenssicherung haben, sind dabei von weit entfernt lebenden Gruppen zu unterscheiden. Bei einer solchen Hierarchisierung sollten jedoch keine Unterschiede zwischen Minderheiten- und Nichtminderheitenbevölkerung gemacht werden, um die Koexistenz der Völker nicht psychologisch zu untergraben.

Viertens muss ein Optimum der Vergünstigungen auch bezüglich zeitlicher Begrenzungen und der Revidierbarkeit gefunden werden. Denn ein zu hoher Grad an Vorrechten setzt z.B. das Potential der Konkurrenzfähigkeit herab, stimuliert den Mut zum unternehmerischen Risiko nicht und führt zur Alimentierung der Minderheitenvölker.

Fünftens könnte in den privatrechtlichen Beziehungen die Bevorzugung von Menschen aus Minderheitengruppen deutlich rigorosier gestaltet werden, als in den öffentlichrechtlichen Beziehungen. So könnte ein Unternehmer, der einem Minderheitenvolk angehört, nicht daran gehindert werden, bevorzugt Arbeitskräfte aus dem Minderheitenvolk einzustellen. Wenn hingegen der Staat als Arbeitgeber auftritt, so ist er in höherem Maße an das Prinzip der Gleichheit gebunden. Eine solche Vorgehensweise hat sich z.B. in den USA etabliert. Wenn eine Diskriminierung solcher Art von privaten Kräften ausgeht, für die direkte Handlungen von Staatsorganen geradezu unerwünscht sind, wird sie als weniger verletzend empfunden.⁴

Autochthone Minderheiten – ein Teil des multinationalen Volkes von Russland

Die Lösung der Probleme der autochthonen Völker ist direkt vom Wohlergehen des gesamten russischen Volkes abhängig. Je höher der Volkswohlstand in der Russländischen Föderation insgesamt entwickelt wird, um so leistungsfähiger ist die Föderation bei der Gewährung von Vergünstigungen für die autochthonen Völker. Die russländische Verfassung setzt voraus, dass der Umfang der

Rechte für die Minderheitenvölker Russlands nicht geringer sein darf, als der der anderen russischen Völker. Die Rechte jedes Bürgers der Russländischen Föderation konkretisieren sich gemäß Art. 6 Ziff. 2 Verf RF in den Grundrechten. Es besteht gemäß Art. 19 Ziff. 2 Verf RF das Verbot jeglicher Form von Beschränkung aus Gründen sozialer, rassischer, nationaler oder religiöser Zugehörigkeit. Wenn den Minderheitenvölkern spezielle Rechte eingeräumt werden, dann müssen diese Rechte jedoch hinter die Grundrechte zurücktreten, auf die sich auch der Bürger, der einem Minderheitenvolk angehört, berufen kann. Es ist besonders auf die Korrelation von Art. 17 Ziff. 1 Verf RF mit Art. 69 Verf RF hinzuweisen. Wenn also die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts und die internationalen Verträge Russlands besondere Rechte für die kleinen autochthonen Völker vorsehen, dann sind diese Rechte gemäß Art. 17 Ziff. 1 Verf RF in der Russländischen Föderation auch zu garantieren.

Kollektive und individuelle Rechte

Die Verfassung der Russländischen Föderation bestimmt, dass Rechtssubjekte der Minderheitenrechte sowohl das jeweilige Volk insgesamt, ebenso wie ethnische Gruppen oder Vereinigungen als auch das Individuum, das zu einem Minderheitenvolk gehört, sind. Insofern sind kollektive und individuelle Rechte zu unterscheiden. Kollektive Rechte sind ein strittiges Problem. So wird die Europäische Menschenrechtskonvention derart interpretiert, dass Art. 14, der die Rechte von Minderheiten behandelt, nur die Rechte des Individuums schützen würde, nicht aber die der Gruppe. In der Praxis bedeutet das einerseits, dass nur die Interessen des direkt Verletzten in der Konvention verankert sind und andererseits niemand im Namen eines anderen den Europäischen Gerichtshof anrufen kann. Die Konvention sieht keine Popularklage vor, selbst die Gruppenbeschwerde, in der jede Person der Gruppe eine Verletzung in eigenen Rechten nachweist, ist unzulässig. Unter diesen Bedingungen erweisen sich die kollektiven Rechte als weniger geschützt und das Minderheitenvolk als Gruppe ist leichter verwundbar.

Fazit

Der ungenügende Schutz der Minderheitenvölker in den vergangenen 100 Jahren, verstärkt durch die extensive Entwicklung der Grundstoffindustrie in ihren Siedlungsgebieten in den letzten 30 Jahren, hat zur Folge, dass nunmehr ein enormer Nachholbedarf an Vorsorgemaßnahmen gegen das Aussterben dieser Völker besteht. Der Reichtum an Ressourcen ist sowohl Chance als auch Gefahr für die Existenz der kleinen autochthonen Völker im russländischen Norden. Die Verfassung Russlands beinhaltet den erforderlichen rechtlichen Rahmen für die

Durchsetzung von Maßnahmen einschließlich von Sonderrechten durch die Legislativen und Exekutiven der Föderation und der Subjekte.

Aus dem Russischen von ref. iur. Barbara Gässner, Berlin

Professor Dr. iur. V. A. Krja•kov ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sekretariat des Verfassungsgerichts der Russländischen Föderation.

- ¹ Als Statute werden die Grundgesetze der Regionen, Gebiete, Bezirke und der Städte mit föderaler Bedeutung bezeichnet. Sie stehen den Verfassungen der Republiken der Russländischen Föderation gleich.
- ² Typische Minderheitenvölker sind die Alteten, Dolganen, Kereken, Tschuwaschen, Keten, Jukarten, Oroken, Ajnen, Nenzen, Chanten, Mansen, Tschuktschen u.a.
- ³ *Rossijskaja gazeta* vom 8.6.1995.
- ⁴ Vgl. auch Eyer, D.B., Bürgerrechte in den Vereinigten Staaten, Moskau 1992, S. 161.

fibre

HANDBUCH TSCHECHIEN/SLOWAKEI-KONTAKTE
 Institutionen, Projekte, Initiativen in
 Deutschland, Österreich, Tschechien
 und der Slowakei
Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem Tschechischen Zentrum Berlin · Redaktion N. Hirschler-Hordáková, V. J. Horák · ISBN 3-929759-34-9 · 112 S. · DM 38,-
Neu in der Reihe »Klio in Polen« – Polnisch-deutsche Übersetzungsreihe des DHI Warschau:
 Marian Biskup/Gerard Labuda:
DIE GESCHICHTE DES DEUTSCHEN ORDENS IN PREUSSEN
 Wirtschaft – Gesellschaft – Staat – Ideologie
ISBN 3-929759-42-X · IV, 624 S., Karten · DM 74,-
Neu in der Reihe »Einzelveröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts Warschau«:
 Valentina Maria Stefanski:
ZWANGSARBEIT IN LEVERKUSEN
 Polnische Jugendliche im I.G. Farbenwerk
ISBN 3-929759-43-8 · 585 S., 41 Abb. · DM 48,-
 fibre Verlag · Martinstraße 37 · D-49080 Osnabrück
 Telefon 05 41/43 18 38 · Telefax 05 41/43 27 86
 e-mail: info@fibre-verlag.de · www.fibre-verlag.de