

Doris Wydra, Marcus Galdia

Rechtliche Grundlagen interethnischer Beziehungen in der Russischen Föderation

I. Einleitung

Die Regelung interethnischer Beziehungen durch den russischen Gesetzgeber vollzieht sich vor dem Hintergrund eines Transformationsprozesses im Staat und in der Gesellschaft, dessen erklärtes Ziel der Aufbau moderner demokratischer Strukturen und einer handlungsfähigen zivilen Gesellschaft ist. Die wesentliche Herausforderung für den effizienten Verlauf dieses Prozesses ist das Auffangen historisch vorgegebener Ausgangspositionen der Minderheitenpolitik und der Ausgleich der Deformationen der sowjetischen Ära. Dazu besteht die Gefahr, dass in einer insgesamt ungünstigen politischen Ausgangslage gesetzgeberische Maßnahmen getroffen werden, die wenig förderlich für die Verwirklichung des erklärten Ziels des sozialen Transformationsprozesses sind. Hinzu kommt, dass auch die Russische Föderation der Dynamik globaler Migrationsprozesse ausgesetzt ist, die nicht ohne Schwierigkeiten in ein soziales Gefüge integriert werden können, welches Jahrzehntelang von diesen Prozessen abgeschottet war.

Die Arbeit an der Modernisierung der Gesetzgebung setzt eine moderne staatliche Minderheitenpolitik voraus, in der Prinzipien und Entwicklungstendenzen aufgezeigt werden. Diese Politik wird in Russland zunehmend als „ethno-national“ bezeichnet, da darin sowohl die Rechtsstellung des Staatsvolkes, als auch kulturelle und soziale Rechte von Minderheiten reflektiert werden. Trotz der Abschaffung der Position des Ministers für Nationalitätenfragen innerhalb der föderalen Regierung,¹ geht die Diskussion um die Gestaltung einer solchen Politik vor allen Dingen in der Wissenschaft und in den Nicht-regierungsorganisationen weiter.

Zweifelsohne sind die interethnischen Beziehungen durch gesetzgeberische Maßnahmen allein nicht hinreichend zu gestalten. Um wirksam soziale Prozesse zu prägen, müssen sie von politischen Maßnahmen flankiert werden, die den Bediensteten des Staatsapparats und den betroffenen Angehörigen ethnischer Minderheiten, sowie den etwas weniger betroffenen Angehörigen der ethnischen Mehrheit, Prinzipien und Ziele der staatlichen ethno-nationalen Politik verdeutlichen und ihre wirksame Umsetzung ermöglichen.

Im Mittelpunkt des Diskurses um die angemessene rechtliche Struktur der interethnischen Beziehungen in der Russischen Föderation stehen die internationalen Rechtsstandards, die sich aus den durch Russland ratifizierten internationalen Rechtsakten ergeben. Ferner wird sicherlich auch die Erfahrung von Körperschaften wie es die Europäische Union ist, interessant bei der Diskussion von Fragen, die Gemeinsamkeiten der Problemlage erkennen lassen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick darauf, dass auch die

¹ Die Zuständigkeit für den Schutz der Minderheiten und für die kleinen Völker Russlands ist nun zum Teil beim Ministerium für regionale Entwicklung angesiedelt. Diesem Zweck soll auch der 2007 bei diesem Ministerium geschaffene Rat für regionale Entwicklung dienen (*Položenie ob Obščestvennom sovjete pri Ministerstve regional'nogo razvitiya Rossijskoj Federacii*, 9.3.2007).

Europäische Union sich zunehmend mit einer Vielzahl an Sprachen und Ethnien innerhalb der Gemeinschaft auseinanderzusetzen hat.

II. Die russische Situation

Die Zusammensetzung des Staatsvolkes der Russischen Föderation (*rossijskij narod*) weist gemäß den Ergebnissen der Volkszählung 2002 eine Palette von 160 Ethnien aus, die fast ausnahmslos traditionelle Bestandteile des historisch gewachsener Staatsvolkes Russlands sind. Der abnehmenden Gesamtzahl der Bevölkerung von ca. 143 Mio. steht eine differenzierte Aufteilung auf der Grundlage der ethnischen Selbstidentifikation der Respondenten in 160 (vormals 128) Ethnien gegenüber. Dabei machen 23 ethnische Gruppen 96 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, wobei die Zahl der Russen sich der 80 Prozent Marke nähert. Auf die zahlenmäßig stärkste russische Ethnie folgen die Tataren, die Ukrainer, die Baschkiren, die Tschuwaschen, die Tschetschenen und die Armenier, die jeweils die Millionengrenze übersteigen. Weitere 14 ethnische Gruppen werden in Hunderttausenden vertreten. Die übrigen 4 Prozent bestehen aus einer Vielzahl kleiner Ethnien, deren Zahl durch die Ersetzung amtlicher Klassifikation durch Selbstidentifikation und Eigenbezeichnung im Verfahren der Volkszählung 2002 erheblich gewachsen ist.² Die für 2010 angekündigte Volkszählung (die aufgrund finanzieller Probleme nun auf das Jahr 2013 verschoben wurde) wird möglicherweise eine weitere Diversifizierung der Ethnien dokumentieren.³

Die ethno-nationale Politik der Russischen Föderation muss daher der abnehmenden Bevölkerungszahl, der Stabilisierung des Staatsvolkes nach dem Zerfall der Sowjetunion, dem zahlenmäßigen Reichtum kleiner Ethnien und der wachsenden Migration Rechnung tragen. Die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung mit der Stabilisierung des verfassungsrechtlichen Begriffs des Staatsvolks der Russischen Föderation in Einklang zu bringen, wird zur Herausforderung für den Gesetzgeber, da sie nicht allenthalben in dieser Form Zuspruch findet. Hinzu kommt, dass Immigration und Repatriierung von Auslandsrussen vom Staat als Belastung empfunden werden. Die einheimische Bevölkerung reagiert häufig mit Unwillen auf den Zustrom von Migranten. Darüber hinaus vollzieht sich eine Veränderung der ethnischen Komposition ganzer Provinzen, wie beispielsweise im Nordkaukasus, wo die Zahl der Russen stetig und nachhaltig abnimmt, womit in diesem Fall eine Neustrukturierung soziokultureller Beziehungen in der Region einhergeht.⁴

Die sich aus diesen Prozessen ergebenden Spannungen signalisieren ein Konfliktpotential in den interethnischen Beziehungen Russlands, welches erforscht und mit geeigneten Maßnahmen der Konfliktverhütung beeinflusst werden sollte. Einheimische Forscher gehen davon aus, dass die Stärkung des Bewusstseins zu einem Staatsvolk zu gehören das aufkommende Konfliktpotenzial neutralisieren könnte.⁵ Diese Strategie könnte jedoch unter ungünstigen Umständen ein zusätzliches Konfliktpotenzial erzeugen. Daher wird die international vorhandene Erfahrung auf diesem Gebiet für Russland immer wichtiger. Interethnische Beziehungen sind in den letzten Jahren zunehmend auch

² V. Tiškov, V. 2004, „Rekviem po etnosu“, Moskau 2004, 416.

³ V. Stepanov, V. Tiškov, Etnokul’turnyj oblik Rossii. Perepis’ 2002 goda, Moskau 2007, S. 8.

⁴ G. Denissova, V. Ulanov, Russkie na Severnom Kavkaze, Rostov-na-Donu 2003, S. 13.

⁵ L. Choporskaja, V. Charčenko, A. Ponedelkov, Analiz technologij uregulirovaniya lokalnykh mežetničeskikh konfliktov (na materialach Rostovskoj oblasti), Rostov-na- Donu 2003, S. 5.

zu einem Thema der internationalen Gemeinschaft geworden. Neben die Menschenrechte trat verstärkt das Bewusstsein über die Bedeutung des Schutzes von ethnischen Gemeinschaften, gerade auch um ein Zusammenleben von unterschiedlichen ethnischen Gruppen innerhalb eines gemeinsamen Staates zu ermöglichen und somit auch die Stabilität der internationalen Beziehungen zu gewährleisten. Dies führte zu einer Herausbildung internationaler Standards, die ihren Einfluss auch auf die interethnischen Beziehungen in der Russischen Föderation haben.

III. Internationale und europäische Standards

Russland ist Mitglied zahlreicher internationaler und europäischer Instrumente zum Minderheitenschutz und hat diese Bestimmungen besonders unter dem Aspekt der kollektiven Rechte auch immer stark gefördert (so etwa die Art. 1 des IPbpR und IPwskR). Diese internationalen Standards sind damit auch Referenzpunkt für die russische Rechtslage.

Die zentrale Bestimmung des internationalen Minderheitenschutzes ist Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR, 1966). Angehörigen von Minderheitengruppen darf demnach nicht das Recht aberkannt werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen dieser Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, sich zu einer eigenen Religion zu bekennen und sich ihrer Sprache zu bedienen, wobei dieses Recht entsprechend des General Comment des UN-Menschenrechtsausschusses⁶ nicht auf Staatsbürger beschränkt ist.⁷ Deutlich wird daraus, dass der Menschenrechtsausschuss Art. 27 gerade nicht als Staatsbürgerschaftsrecht, sondern als Menschenrecht definiert sehen möchte (während etwa die Minderheitendefinition von Capotorti,⁸ aber auch das Minderheitenkonzept des Europarates, die Staatsbürgerschaft als Kernelement enthalten). Minderheitenschutz ist dabei nicht auf den Schutz von Gruppen ausgerichtet. Es umfasst auch, entsprechend dem Gedanken der Menschenrechte, den Schutz des Individuums als Angehöriger einer Gruppe⁹. Ergänzt wird Art. 27 durch das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (1996) und die bereits im Jahr 1992 von der UN-Generalversammlung angenommene „Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“. Die Bedeutung dieser Erklärung liegt vor allen Dingen in ihrem Beitrag zur Setzung von Standards, die sich in der Staatenpraxis niederschlagen sollten.¹⁰ Die genannten Instrumente enthalten sowohl Regelungen zum aktiven

⁶ General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 23 (50) (art. 27) adopted by the Committee at its 1314th meeting (fiftieth session) on 6 April 1994.

⁷ M. Nowak (1989), UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR Kommentar, Art. 27, Kehl, Straßburg, Arlington.

⁸ General Comment adopted by the Human Rights Committee under 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 23 (50) (art. 27) adopted by the Committee at its 1314th meeting (fiftieth session) on 6 April 1994.

⁹ P. Thornberry, The UN Declaration on the Rights of Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities: background, analysis, observations, and an update, in: A. Phillips, A. Rosas (eds.), Universal Minority Rights, Turku/ Åbo, Åbo Akademi. Institute for Human Rights and London 1997: Minority Rights Group (International), S. 17; R. Hofmann, Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes, in: Brunner G., Meissner B. (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa, Berlin 1999, S. 14.

¹⁰ P. Thornberry (Fn. 9), S. 62.

Schutz von Minderheiten wie auch Anti-Diskriminierungsbestimmungen. Während Normen des Minderheitenschutzes darauf abzielen, Angehörigen von Minderheitengruppen die Bewahrung ihrer Identität zu gewährleisten (und ihnen damit besondere Rechte einräumen), stellen Anti-Diskriminierungsbestimmungen darauf ab, alle Mitglieder einer Gemeinschaft gleich zu behandeln, um eine Schlechterstellung aufgrund besonderer Merkmale zu verhindern. Beide Elemente sind für einen effektiven Minderheitenschutz wesentlich. So gilt nicht als Diskriminierung nach Art. 1 (4) des Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung eine Maßnahme, die nur zum Zweck einer angemessenen Entwicklung einer Gruppe gesetzt wird, solange sie nicht die Aufrechterhaltung getrennter Rechte für verschiedene rassische Gruppen zur Folge hat.¹¹ Der Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance berichtete 2007 von einer alarmierenden Zunahme von ethnisch motivierter Gewalt in Russland, die er nicht zuletzt auf den legitimierenden Diskurs durch den „Kampf gegen den Terrorismus“ zurückführte.¹²

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 1950) enthält keine konkrete Minderheitenbestimmung. Vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wird jedoch Art. 14 in Zusammenhang mit anderen materiellen Normen der Konvention herangezogen, um die Rechte von Angehörigen ethnischer Minderheiten zu schützen. So entwickelte sich eine Rechtsprechung zum Schutz von Minderheiten im Hinblick auf die Lebensführung (Art. 8 und 10), Bildung (Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls), des religiösen Lebens (Art. 9) und der Teilnahme am öffentlichen Leben (Art. 10 und 11). Dabei erfolgt jedoch eine Trennung der Prüfung von Art. 14 und der materiellen Norm, wobei eine Verletzung des Art. 14 oft nicht geprüft wird, wenn bereits eine Verletzung der materiellen Bestimmung festgestellt wurde und umgekehrt.¹³ In Bezug auf Russland wurden Beschwerden unter Art. 14 vor allen Dingen in Zusammenhang mit der Verweigerung der Registrierung eingebracht, beispielsweise im Fall Timishev vs. Russia.¹⁴

Ein von der parlamentarischen Versammlung des Europarates vorgeschlagenes Zusatzprotokoll über die Rechte nationaler Minderheiten zur EMRK wurde auf dem Wiener Gipfel 1993 abgelehnt.¹⁵ Er wurde jedoch in das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eingegossen, das am 1. Februar 1998 in Kraft getreten ist. Dieses Übereinkommen enthält keine die Staaten unmittelbar verpflichtenden Bestimmungen, oder Normen, die den betroffenen Personen tatsächliche durchsetzbare Rechte ver-

¹¹ A. Eide, Minority Protection and World Order, in: A. Phillips, A. Rosas (eds.), Universal Minority Rights, Turku/Åbo 1997, Institute for Human Rights and London: Minority Rights Group (International), S. 101.

¹² Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled “Human Rights Council”. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, ADDENDUM: Mission to the Russian Federation, A/HRC/4/19 Add.3.

¹³ G. Pentassuglia, Minorities in International Law. Minority Issues Handbook, Strasbourg 2002.

¹⁴ *Timishev vs. Russia*, Appl. No. 55762/00, ECHR 13 December 2005.

¹⁵ R. Streinz, Minderheiten und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: D. Blumenwitz, D. Gornig (Hrsg.), Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 15, Köln 1996, S. 23; Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates 1201 (1993), EuGRZ 1993, S. 151. Dies hätte auch eine Ausdehnung des Rechtsschutzsystems der EMRK auf den Minderheitsbereich bedeutet.

leihen würden. Auch in diesem Übereinkommen werden keine kollektiven Rechte anerkannt.¹⁶ Ebenfalls 1998 in Kraft getreten ist die Europäische Charta der Regional- und MinderheitsSprachen, die jedoch wiederum einen weiten Spielraum in der Umsetzung gewährt. Gemäß der Definition des Art. 1 sind Regional- und MinderheitsSprachen nur jene, die traditionell von Staatsangehörigen des jeweiligen Staates gesprochen werden und keine Dialekte der jeweiligen Staatssprache sind. Die Sprachen von Einwanderern und Wanderarbeitnehmern liegen daher nicht im Schutzbereich der Charta.¹⁷ Seit dem Jahr 1996 ist Russland Mitglied des Europarates und hat mittlerweile eine Reihe von dessen Instrumenten, die für den Minderheitenschutz von Bedeutung sind, unterzeichnet. Noch nicht ratifiziert sind allerdings das Protokoll Nr. 12 zur EMRK¹⁸ (unterzeichnet am 4. November 2000), das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (unterzeichnet am 6. November 1997) sowie die bereits erwähnte Europäische Charta der Regional- oder MinderheitsSprachen (unterzeichnet am 10. Mai 2001). Bisher nicht unterzeichnet hat Russland das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer sowie das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben.

In der Entscheidung zur Implementierung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten durch die Russische Föderation¹⁹ wurde vor allen Dingen das Fehlen effektiver Rechtsbehelfe im Falle von Diskriminierung und das Weiterbestehen diskriminierender Methoden im Bereich des Meldewesens mit Einfluss auf die sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rechte von Minderheiten kritisiert. Zudem müssten die Nachforschungen über Menschenrechtsverletzungen gerade im Nordkaukasus energischer betrieben werden. Weiter sei die Vertretung von Minderheitengruppen in regionalen Körperschaften rückläufig, da Änderungen in den föderalen Gesetzen über Wahlen und Referenda neue Barrieren für Minderheiten schaffen. Auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Xenophobie (ECRI) wies in ihrem dritten Bericht (2006) auf das Problem der zunehmenden Rassendiskriminierung im Meldewesen hin, ebenso wie auf die Zunahme von rassistisch motivierter Gewalt.²⁰

Wesentlich zur Standardsetzung hinsichtlich des Minderheitenschutzes in Europa hat in den letzten Jahrzehnten die KSZE/OSZE beigetragen, auch wenn ihren Dokumenten

¹⁶ R. Hofmann (Fn. 9), 23; G. Brunner, Minderheitenrechtliche Regelungskonzepte in Osteuropa, in: G. Brunner, B. Meissner (Hrsg.), Berlin 1999, S. 50. Brunner schlägt hinsichtlich der Problematik von Gruppenrechten vor, diese Rechte als objektiv-rechtliche Gewährleistungen anzuerkennen, die zwar dem Staat Verpflichtungen auferlegen, der Minderheit oder ihren einzelnen Angehörigen aber kein korrespondierendes Recht verleihen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Schaffung geeigneter Rechtschutzmechanismen, und hier würden sich vor allem Verfassungsgerichte anbieten, die eine gerichtliche Überprüfung des staatlichen Verhaltens ermöglichen.

¹⁷ R. Hofmann (Fn. 9), S. 31.

¹⁸ Darin wird ein generelles Verbot der Diskriminierung festgelegt aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, politischer oder anderer Ansichten, nationaler oder sozialer Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Besitzstandes, der Geburt oder des Status (Art.1).

¹⁹ Resolution CM/ResCMN(2007)7 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation (Adopted by the Committee of Ministers on 2 May 2007 at the 994th meeting of the Ministers' Deputies).

²⁰ Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), Third Report on the Russian Federation, Adopted on 16 December 2005, 16 May 2006, CRI(2006)21.

keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.²¹ Bereits die Helsinki-Schlussakte (1975) enthält in Korb I Prinzip VII den so genannten Dekalog der grundlegenden Prinzipien, zu dem auch der Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten zählt. Das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE (1990) enthält den bisher weitestgehenden Standard von Minderheitenrechten im internationalen Bereich. Der Text verbindet Minderheitenrechte mit den Prinzipien der Demokratie und dem Beitrag der Zivilgesellschaft zu kultureller Vielfalt. Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit unterliegt dabei der freien Wahl des Einzelnen und aus der Ausübung dieser Wahl dürfen keinerlei Nachteile erwachsen.²² Zur Standardsetzung in den Mitgliedstaaten haben vor allen Dingen die Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten beigetragen, wie etwa Richtlinien zu den Rechten der nationalen Minderheiten im Bereich der Bildung (Haager Empfehlungen), die Sprachenrechte von nationalen Minderheiten (Osloer Empfehlungen), die effektive Teilnahme von nationalen Minderheiten am öffentlichen Leben (Lund-Empfehlungen), die Richtlinien zum Gebrauch von Minderheitssprachen im Rundfunk und im Jahr 2006 zur Polizeiarbeit in multi-ethnischen Gesellschaften. Von russischer Seite sind jedoch gerade die Mechanismen der menschlichen Dimension der OSZE in den letzten Jahren vermehrt kritisiert worden, sieht man in der Organisation doch mehr ein Instrument der kollektiven europäischen Sicherheitsarchitektur.²³

Auch die EU hat in den letzten Jahren verstärktes Augenmerk auf die Ausgestaltung der Anti-Diskriminierungsstandards gelegt, der nicht zuletzt auch auf den Schutz von Minderheiten ausgerichtet ist. Deutlichstes Zeichen dafür ist wohl die rechtliche Gleichstellung der Grundrechtecharta mit den Verträgen im Vertrag von Lissabon (Art. 6 (1) EUV). Für die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes von Bedeutung sind hier vor allen Dingen Art. 21 und Art. 22. Art. 21 verbietet jedwede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Abs. 1). Absatz 2 hält zudem fest, dass im Anwendungsbereich des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Gestützt wird diese Antidiskriminierungsklausel durch Art. 22, in dem sich die EU zu einer Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen bekennt. Art. 52 der Charta schafft eine Verbindung zur EMRK. Rechte der Charta, die jenen in der EMRK des Europarats entsprechen, haben die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie ihnen in der Konvention verliehen wird.²⁴ Mit dem Vertrag von Lissabon ist nun auch der Grundstein für den Beitritt der EU zur EMRK gelegt.

²¹ P. Van Dijk, The Final Act of Helsinki: Basis for a Pan-European system? in: Netherlands Yearbook of International Law, XI, 1980, S. 97-124. Dazu hält van Dijk richtig fest, dass das Fehlen einer rechtlichen Bindungswirkung sich lediglich in den rechtlichen Folgewirkungen auswirkt, jedoch nicht bedeuten kann, dass keinerlei Bindungswirkung besteht.

²² P. Thornberry (Fn. 9), S. 29.

²³ Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the seventeenth meeting of the OSCE Ministerial Council, Athens, 1 December 2009. MC.Del/ 19/09.

²⁴ H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, Europäische Verfassung: Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Hamburg 2001, 227. Diese Anlehnung an die EMRK wurde vor allen Dingen deswegen aufgenommen, um eine Konkurrenz zwischen EMRK und der Grundrechtscharta zu vermeiden, vor der im Vorfeld immer wieder gewarnt worden war.

Laut Art. 21 EUV lässt sich die EU bei ihrem auswärtigen Handeln von jenen Prinzipien lenken, die für ihre eigene Entwicklung maßgeblich waren und denen sie auch weltweit stärker Geltung verschaffen will, also Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte. Diese Prinzipien fanden sich immer auch in jenen Dokumenten, die die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland definiert haben. So verwies bereits das 1994 geschlossene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in der Präambel auf die Bedeutung der Minderheitenrechte. Mit der Errichtung der gemeinsamen Räume zwischen Russland und der EU im Jahr 2004 erhielten Fragen der Menschenrechte und der Demokratie einen fixen Platz im gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Seit 2005 finden halbjährliche Menschenrechtskonsultationen zwischen Russland und der EU statt, wobei auch die Zunahme von Rassismus und Xenophobie immer wieder thematisiert wird, gerade mit Verweis auf die internationalen Verpflichtungen, die Russland im Rahmen der UN, OSZE und des Europarates eingegangen ist.²⁵

Diese Instrumente und Standards zeigen, dass durch eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat, aber auch unter Einbeziehung der OSZE, eine zunehmende Harmonisierung der Standards innerhalb Europas stattfindet und nun auch die EU, bisher das Symbol des rein „wirtschaftlichen“ Europas, sich zunehmend zu einer Wertegemeinschaft wandelt, indem sie gerade in ihren Beziehungen zur Russischen Föderation auch immer wieder auf die internationalen Standards verweist. Inwieweit diese Standards gegenüber Russland durchgesetzt werden können, wird nicht zuletzt von der Geschlossenheit der EU-Staaten und dem politischen Willen abhängen.

IV. Minderheitenpolitik und Minderheitengesetzgebung in Russland

Die Struktur der Minderheitengesetzgebung in der Russischen Föderation ist komplex und ein tragendes Instrument in Form eines Gesetzes über ethnische Minderheiten ist nicht auszumachen. Im Parlament haben 1995 Anhörungen zum Entwurf des Gesetzes „Über den Schutz der Rechte nationaler Minderheiten“ stattgefunden, in denen die Frage der angemessenen Definition von Minderheiten und der Bedeutung von Titularnationen und Gruppenrechten aus verfassungsrechtlicher Sicht diskutiert wurde.²⁶ Der Gesetzesentwurf ist jedoch nicht über die Anhörungsphase hinausgekommen. Gegenwärtig wird dieses gesetzgeberische Vorhaben nicht fortgesetzt. Hinzu kommt, dass mit der Regierungsneubildung nach den Wahlen Ende des Jahres 2003 das Amt des Ministers für Nationalitäten abgeschafft wurde. Die Kompetenzen im Hinblick auf Minderheitenfragen sind nun auf mehrere Ministerien verstreut. Zuständig sind nunmehr das Ministerium für Kultur, das Ministerium für regionale Entwicklung, Landnutzung und Naturressourcen, die besonders die indigenen Völker des Nordens betreffen, sind aber auch dem Bildungsministerium oder dem Ministerium für natürliche Ressourcen zugeordnet. Zahlreiche Vertreter von Minderheitenorganisationen äußern jedoch Bedenken dahingehend, dass eine Einschränkung des Minderheitenproblems auf kulturelle Fragen der Problemlage nicht ausreichend Rechnung trägt.

²⁵ Presidency press statement on EU/Russia human rights consultations, Brussels 9 November 2009, 15630/09 (Presse 321); EU Russia Common Spaces, Progress Report 2008, March 2009.

²⁶ Gosudarstvennaya Duma, O proekte federalnogo zakona O zaščite prav nacionálnych men'sinstv. Materialy parlamentskikh slušanij, Moskau 1996, Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy.

Als Ergebnis des russischen Föderalismus wird eine Vielzahl von Problemen der Sprach- und der Bildungspolitik durch gesetzgeberische Akte der Föderationssubjekte geregelt. Im internationalen Vergleich fällt insbesondere die Verwendung einer eigenständigen, zuweilen auch recht eigenwilligen Terminologie auf. Zum begrifflichen Verständnis der Rechtssprache in diesem Bereich ist es erforderlich zu berücksichtigen, dass der russische Gesetzgeber den Terminus „national“ in Sinne von nicht-russisch benutzt, das heißt beispielsweise, dass der Ausdruck „nationale Politik“ die Politik im Bezug auf den nicht-russischen Teil der Bevölkerung bedeutet und nicht etwa mit „staatlich“ in der westlichen Terminologie gleichzusetzen ist.²⁷ Ferner ist zu berücksichtigen, dass im Russischen zwischen *rossijskij* in Bezug auf Inhalte, die keine ethnische Komponente enthalten und *russkij* als ethnisch bestimmt unterschieden wird. Diese Differenzierung dominiert die russische Rechtssprache und macht die Beschäftigung mit der russischen Gesetzgebung gelegentlich schwierig, wenn wie im Deutschen die Bedeutungsvarianten nicht umgesetzt werden können und zudem die Unterscheidung russisch-russländisch altertümliche Konnotation enthält und daher ungebräuchlich ist.

In der Präambel zur Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993 und im Art. 3 wird das Staatsvolk als multiethnische Nation (*mnogonacionalnyj narod Rossiijskoj Federacii*) bezeichnet. Dieses Staatsvolk (*rossijskij narod*) wird auf einer rechtlichen Grundlage definiert, unabhängig von der Zugehörigkeit zu der ethnischen Mehrheit der Russen oder zu einer ethnischen Minderheit. Es konstituiert sich ausschließlich in der Beziehung zwischen Bürger und Staat und verlangt kein ethnisches Bekenntnis des Bürgers, wodurch der Bürger sich ausschließlich als „*rossijanin*“ selbst definieren kann, es jedoch nicht muss, falls er eine ethnische Identifikation verspürt und diese auch verwirklichen möchte. Gerade für diesen Fall sieht die Gesetzgebung minderheitenrechtliche Mechanismen vor, die in internationalen Vorschriften und in der Verfassung gründen und einzelgesetzlich ausgeführt werden. Die Verfassung der Russischen Föderation garantiert in Art. 19 die Unverletzlichkeit der bürgerlichen Rechte unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit oder Sprache, im Art. 26 die Wahlfreiheit hinsichtlich der ethnischen Zugehörigkeit. Die komplementäre sprachenrechtliche Gesetzgebungs-kompetenz der Föderationssubjekte wird in Art. 68 Abs. 2 verankert. Art. 69 der Verfassung enthält explizite Rechtsgarantien für minderzählige autochthone Ethnien im Einklang mit den anerkannten Prinzipien und Normen des internationalen Rechts.

1. Die Nationalitätendoktrin

Die föderale Gesetzgebung wird auf der Basis der Konzeption der staatlichen nationalen Politik der Russischen Föderation entwickelt, die durch Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 909 vom 15. Juni 1996 Eingang in die russische Minderheitengesetzgebung gefunden hat. Das Dokument stellt einen konzeptuellen Rahmen für politische und gesetzgeberische Vorhaben dar. Es umfasst eine Bestandsaufnahme der bisherigen Situation, Prinzipien und Ziele der föderalen Politik, welche auf die Erfüllung sozialer und kultureller Rechte aller Ethnien der Russischen Föderation gerichtet ist und unterstreicht die Konzeption der national-kulturellen Autonomie als das wesentliche Instrument der Umsetzung politischer Ideen in Bezug auf Minderheiten. Es enthält ferner Abschnitte über regionale Programme und über weitere Mechanismen zur Umsetzung der nationalen Politik.

²⁷ S. Sokolovski, „Konceptualizacija etničeskogo v rossijskom konstitucionnom prave“, in: V. Voronkov et al. (Hrsg.), *Rasizm v jazyke socialnyh nauk*, St. Petersburg 2002, S. 94.

In verfassungsrechtlicher Sicht reflektiert die Konzeption die Probleme der föderalen Struktur Russlands, die gegenwärtig das wesentlichste Problem der Umsetzung der nationalen Politik darstellen.²⁸ Andererseits erscheint aber die Entwicklung föderaler Strukturen als geeigneter Mechanismus zur Sicherstellung der Rechte ethnischer Minderheiten.²⁹

Die Regierung distanziert sich in der Konzeption explizit von der sowjetischen Vergangenheit. Sie neigt jedoch zu einem ethnisch bestimmten Verständnis der Nation, womit wiederum das Gleichgewicht mit internationaler Terminologie und der Verfassung (Präambel, Art. 3) begrifflich aufgehoben wird. Dieser Ansatz bei der Zielbestimmung der Konzeption wird mancherorts als Zugeständnis an andere Sichtweisen auf die ethno-nationale Politik Russlands interpretiert. Es wäre daher wünschenswert, dass nicht nur der Gesetzgeber sondern auch die für die Umsetzung ethno-nationaler Politik zuständigen Organe zwischen der Rechtsposition des Staatsvolks und den ethnischen Minderheiten unterscheiden, welche auf keinen Fall als konträr aufgefasst werden sollten.

Die unklaren Bestimmungen der Konzeption könnten auch damit zusammenhängen, dass diese den Begriff „Minderheit“ nicht benutzt. Aus der Sicht der Verfasser der Konzeption erscheint der Begriff „Minderheit“ im Sinne ethnischer Minderheit für die ethno-nationale Politik der Russischen Föderation als entbehrlich, weil auf dem Territorium Russlands die jeweiligen Ethnien in unterschiedlichem Ausmaß der Dominanz auftreten, was gemäß dieser Sichtweise mit dem Begriff der Minderheit nicht vereinbar wäre³⁰. Andererseits weisen jedoch konzeptuelle Probleme der ethno-nationalen Konzeption bei der Differenzierung des Staatsvolks rossiskij narod und den einzelnen mit Minderrechten ausgestatteten Ethnien darauf hin, dass die international bewährte begriffliche Unterscheidung auch in der ethno-nationalen Politik und der Gesetzgebung der Russischen Föderation systematisierend wirken könnte. Ferner würde sie dann im Einklang mit dem Verfassungsauftrag stehen und dadurch zukunftsweisend für die Gestaltung der ethno-nationalen Politik Russlands sein.

Das Dokument entstand in der Zeit einer Neuorientierung der nationalen Politik und wird heute nicht mehr als zeitgemäß angesehen. Im Auftrag des Ministers für Nationalitätenfragen wurde an seiner verbesserten Fassung gearbeitet. Sokolovski skizzierte die prospektive Entwicklung der Nationalitätendoktrin vor dem Hintergrund der Bemühungen um die Modernisierung der Doktrin innerhalb der russischen Zentralverwaltung.³¹ Er wies auch auf alternative Konzepte hin, die außerhalb des bisherigen Referenzrahmens angesiedelt sind und in konstruktivistischen theoretischen Ansätzen gründen. Diese favorisieren ein Schutzsystem, das auf Individualrechten basiert. Sokolovski hat dabei auch ausländische Erfahrungen einbezogen und die Rolle der internationalen Standards, sowie den Beitrag internationaler Organisationen unterstrichen.

Diese Arbeit der Neudeinition einer staatlichen Politik ist durch die Abschaffung der Position des Ministers für Nationalitätenfragen im Kabinett praktisch zum Stillstand gekommen. Die Auseinandersetzung um die angemessene Ausgestaltung der ethnischen Politik wird jedoch sowohl in der Wissenschaft als auch in der Gesellschaft fortgeführt.

²⁸ V. Zorin, Rossijskaja Federacija: Problemy formulirovaniya etnokulturnoj politiki, Moskau 2002, S. 5.

²⁹ M. Astvacaturova, Diaspora v Rossijskoj Federacii, Rostov-na-Donu 2002, S. 311.

³⁰ V. Tiškov, Etnologija i politika, Moskau 2002, S. 57 f.

³¹ S. Sokolovski, Perspektivy razvitiya etnonacionalnoj koncepçii v Rossijskoj Federacii, Moskau 2004, 168 ff.

Insbesondere in der Wissenschaft werden Stimmen laut, die darauf hinweisen, dass die bisherige russische Nationalitätenpolitik viel zu unbestimmt gewesen sei und dass Grundlagenforschung hierzu unabdingbar ist.³²

2. Wesentliche Föderale Gesetze

Durch die russische Verfassung werden zahlreiche internationale Prinzipien im Bereich des Verbotes von rassischer Diskriminierung und des Minderheitenschutzes in den Verfassungsrang erhoben. Von grundlegender Bedeutung ist dabei die Sicherung der freien Wahl der ethnischen Zugehörigkeit (garantiert durch Art. 26 der Verfassung). Dies wird jedoch nicht ergänzt durch verfassungsrechtliche Bestimmungen, die den Minderheiten das Recht zuerkennen ihre Rechte einzeln oder in der Gruppe auszuüben. Zudem enthält die russische Verfassung auch keine speziellen Klauseln zum Schutz der Minderheiten vor Assimilierung.

Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen werden durch das Gesetz über die national-kulturelle Autonomie vom 17. Juni 1996 näher ausgeführt, dem damit eine zentrale Bedeutung im russischen Minderheitenrecht zukommt. Das Gesetz erhebt die national-kulturelle Autonomie zum Mechanismus der Erfüllung der Rechte der Minderheiten auf der Basis ihrer freiwilligen Selbstorganisation und der freien Wahl der Form der national-kulturellen Entwicklung der Bürger. Mit dieser begrifflichen Bestimmung unterstreicht der Gesetzgeber den unpolitischen, nur auf Erfüllung kultureller Rechte gerichteten Charakter dieser Rechtsform. Ihre wesentliche Bedeutung dürfte im Rahmen der Bildungspolitik und der Sprachenpolitik liegen, da sie der verfassten Autonomie Sprachenrechte im Art. 9 und Bildungsrechte im Art. 11 zuerkennt. Auch dieses Gesetz unterstreicht die freie Wahl der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gemeinschaft, wobei diese Wahl nicht zu einer Einschränkung der Rechte der Bürger führen darf.³³

Weiterhin sind von Bedeutung das Gesetz über die Sprachen der Völker der Russischen Föderation in der Fassung vom 24. Juli 1998 und das Gesetz über die Garantien der Rechte der autochthonen minderzähligen Völker der Russischen Föderation vom 30. April 1999 und das Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gemeinschaften autochthoner minderzähliger Völker des Nordens, Sibiriens und Fernostens der Russischen Föderation vom 20. Juli 2000. Hinzu kommt das Gesetz über die StaatsSprache vom 20. Mai 2005, welches das Russische zur Staatssprache auf dem Gebiet der Russischen Föderation erklärt.

Während das Sprachengesetz im Wesentlichen dem Verhältnis der Staatssprache, der offiziellen Sprachen der Föderationssubjekte und anderen Minderheitensprachen gewidmet ist, schützt die Gesetzgebung bezüglich der autochthonen Völker ihren ursprünglichen Lebensraum und ihre traditionelle Lebensart einschließlich der Wirtschaftsformen. Es ist auf die Sicherung der sozio-ökonomischen und der kulturellen Entwicklung dieser

³² E. Pajn, *Etnopolitičeskyj majatnik. Dinamika i mechanizmy etnopolitičeskikh processov v postsovjetskoj Rossiji*, Moskau 2004, S. 169; *Problemy pravovogo regulirovaniya mežetničeskikh otnošenij i antidiskriminacionnogo zakonodatelstva v Rossijskoj Federacii*, Moskau, 2004, des Weiteren M. Galdia, N. Voronina (Hrsg.), *Pravo i etničnost v subjektach Rossijskoj Federacii*, Moskau 2004, und S. Sokolovski (Fn. 31).

³³ M. Pučkova, *Sootvetstvie Konst tucii i tekušego zakonodatelstva RF meždunarodnym objazatelstvam RF v oblasti zaščity nacional'nyich menšinstv*, in: *Problemy pravovogo regulirovaniya mežetničeskikh otnošenij i antidiskriminacionnogo zakonodatelstva v Rossijskoj Federacii*, Projekt TACIS, Moskau 2004, S. 105-148.

Völker gerichtet, wobei den betroffenen Völkern Mitwirkung an administrativen Entscheidungsprozessen, die sie betreffen, garantiert werden soll. Den Schritt einer Bindung an internationale Normen zum Schutz indigener Völker ist man bisher von russischer Seite nicht gegangen. So wurde die ILO Konvention 169 bisher nicht ratifiziert, Russland enthielt sich aber auch bei der Annahme der Deklaration zum Schutz indigener Völker durch die UN-Generalversammlung im September 2007 der Stimme.³⁴

Für die gesetzgeberische Tätigkeit der Föderationssubjekte ist das Gesetz über die allgemeinen Prinzipien der Organisation gesetzgeberischer und vollziehender Organe der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation vom 6. Oktober 1999 maßgebend. Die Föderationssubjekte haben zahlreiche gesetzgeberische Akte, insbesondere zu Fragen der Sprachverwendung und Bildung erlassen. Viele dieser Akte stehen nach Meinung lokaler Experten im Widerstreit mit der Verfassung der Russischen Föderation.³⁵ Durch die Neufassung der Gesetze „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und Exekutivorgane der Staatsmacht in den Subjekten der Russischen Föderation“ und „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ im August 2004 wurden besonders die Mitwirkungsbefugnisse der indigenen Völker und die Möglichkeit der Entsendung von Repräsentanten in die entsprechenden Vertretungsorgane drastisch eingeschränkt.

Allgemein ist die minderheitenrechtliche Gesetzgebung noch stark von programmatischen Sätzen geprägt, die eine präzise Ableitung subjektiver Rechte erschweren. Das gesetzgeberische Werk wird ferner durch Ausführungsvorschriften substantiiert, was wiederum die Systematisierung der Gesetzgebung erheblich erschwert. In diesem Kontext wäre es sicherlich hilfreich über den grundsätzlichen Nutzen eines zu schaffenden Gesetzes über ethnische Minderheiten in der Russischen Föderation nachzudenken. Die Erfahrung vieler Staaten (wie z.B. Ungarn oder Polen), die ihre kommunistische Vergangenheit zu verarbeiten hatten, zeigt, dass ein neuer Ansatz, der sicherlich anfangs mit erheblicher Anstrengung verbunden ist, letztlich zu einer zufrieden stellenden Strukturierung interethnischer Beziehungen beitragen kann.

Nicht völlig unerwartet in der Epoche fundamentaler Wandlungen im Staat und in der Gesellschaft, weist die politische Debatte um den Rechtsrahmen der interethnischen Beziehungen in Russland auch Positionen auf, die einer kohärenten und konsensfähigen Gesamtlösung im Wege stehen. Hierzu zählen vor allen russischnationalistische und chauvinistische Sichtweisen, die auch in den Subjekten der Föderation vertreten werden sowie separatistische Tendenzen im Tschetschenien-Konflikt. Mehrmals angekündigte und dann immer wieder zurückgenommene Bestrebungen ein Gesetz über das russische Volk zu erlassen, weisen auf mangelndes Verständnis für die Grundprobleme der interethnischen Beziehungen in Teilen der staatstragenden Schicht hin.

Besonders in den Bereichen Sprache und Bildung, Medien, politische Parteien und Hasskriminalität sieht sich Russland vor große politische und gesetzgeberische Aufgaben gestellt, einerseits hinsichtlich existierender internationaler Standards, andererseits aufgrund der besonderen Bedeutung dieser sensiblen Bereiche für ein konfliktfreies Zu-

³⁴ Bereits in der vorangehenden Diskussion war dabei von russischer Seite betont wurden, dass man den darin enthaltenen Rechten auf Land und natürliche Ressourcen, wie den daran geknüpften Entschädigungszahlungen nicht zustimmen konnte.

³⁵ Vgl. *M. Guboglo*, Možet li dvuglaví orel letat c odnim krylom?, Moskau 2000, S. 9 zu Baschkirien, Inguschetien und der Region Amur.

sammenleben der Ethnien innerhalb der Russischen Föderation und der Möglichkeit der Identifikation dieser Gruppen mit dem russischen Staat. Auch wenn in diesen Bereichen in zahlreichen gesetzgeberischen Akten eine Gleichstellung aller ethnischen Gruppen vorgesehen ist, fehlen zumeist Mechanismen, die auch eine Implementierung dieser Normen sichern würden.

3. Sprache und Bildung

Russland hat im Vergleich zu den übrigen europäischen Staaten eine besondere Stellung, wenn es um die Anzahl der unterschiedlichen Ethnien auf seinem Territorium geht. Besonders deutlich wird dies bei Fragen der Sprachenpolitik und damit in engem Zusammenhang stehend, auch bei der Bildungspolitik.

Entsprechend der russischen Verfassung hat jeder das Recht auf den Gebrauch seiner Muttersprache, sowie auf die freie Wahl der Ausbildungssprache (Art. 26 Abs. 2). Dies entspricht auch Art. 27 des IPbpR. Das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten bleibt in dieser Hinsicht sehr vage. Demnach sollen Vertragsstaaten unter bestimmten Voraussetzungen und im Rahmen des Möglichen die Voraussetzungen für den Gebrauch von Minderheitensprachen vor Verwaltungsbehörden schaffen, aber auch nur in jenen Gebieten in denen ein tatsächlicher Bedarf besteht und die Angehörigen der nationalen Minderheiten das verlangen (Art. 10 Abs. 2)³⁶.

Die Europäische Charta der regionalen und Minderheitensprachen des Europarats (die jedoch bisher von Russland nicht ratifiziert wurde) versuchte erstmals für den europäischen Bereich bestimmte Verpflichtungen der Staaten gegenüber sprachlichen Minderheiten zu formulieren, wobei es sich jedoch um einen Mindeststandard handelt, da die Staaten nicht alle Bestimmungen des Übereinkommens erfüllen müssen, sondern einzelne Bestimmungen herausgreifen können.

Gerade in multiethnischen Gesellschaften wird die Ausgestaltung von Sprachenrechten zu einer zentralen Aufgabe. Zunehmend wird auch von liberalen Theoretikern anerkannt, dass eine reine Privatisierung der Sprachenfrage, wie dies etwa mit der Religion geschehen ist, nicht möglich ist. Dem Staat kommen hier klare Entscheidungsaufgaben zu, wie etwa die Bestimmung der Behördensprache(n), der Gerichtssprache(n) und der Gesetzessprache(n). Zudem ist Sprache mehr als ein Kommunikationsmittel, sie ist zentrales Element der Identitätsstiftung, sowohl in ihrer Form als Integrationsmittel, aber auch als Abgrenzung zu anderen.³⁷

Aufgrund dessen kommt der Regelung von Sprachenrechten, die zumeist eigentlich eine Regelung von Sprachverwendungsrechten ist, gerade auch in der Konfliktverhütung eine besondere Bedeutung zu. Aus diesem Grund hat auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE zwei Empfehlungen in diesem Bereich herausgegeben: Die Osloer Empfehlungen über die sprachlichen Rechte von Minderheiten und die Haager Empfehlungen zu den Rechten von Minderheiten im Erziehungswesen. Beide

³⁶ R. Hofmann (Fn. 9).

³⁷ W. Kymlicka, F. Grin (2003), Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries, in: F. Dafary, F. Grin (eds.), Nation-building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Hungary 2003, p. 5-25.

Empfehlungen verstehen sich vor allen Dingen als Experteninterpretation der bestehenden rechtlichen Verpflichtung.³⁸

Besonders eng verbunden ist die Frage nach Sprachenrechten mit dem Bildungsbereich, und hier mit der Frage nach dem Unterricht in der Muttersprache. Dies wird auch von internationalen Dokumenten wie der UNESCO Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, aber auch dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (wenn auch hier wiederum mit sehr vorsichtigen Formulierungen wie etwa „beträchtliche Anzahl von Angehörigen nationaler Minderheiten... im Rahmen des Möglichen...“) festgehalten. Zugleich ist hier aber die Formulierung des Artikels 26 (2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von besonderer Bedeutung, nach der im Bildungsbereich das Verständnis, die Toleranz und die Freundschaft zwischen allen Nationen sowie rassischen oder religiösen Gruppen gefördert werden sollen. Darauf wird auch in Punkt 19 der Haager Empfehlung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten verwiesen.

Grundsätzlich legt das russische Gesetz „Über die Bildung“ aus dem Jahr 1992 das Prinzip der Gleichheit im Sinne einer Nichtdiskriminierung durch die staatliche Garantie des Rechtes jedes Bürgers auf Bildung, wie auch hinsichtlich des gleichen Zuganges zur Bildung fest. Trotzdem enthält das Gesetz Unzulänglichkeiten, die die praktische Umsetzung erschweren. So enthält die russische Gesetzgebung keine Ausführungen zu den speziellen Verpflichtungen und Maßnahmen des Staates zur Sicherung der Bildung für nationale Minderheiten (entsprechend Art. 2(2) der Anti-Rassismuskonvention). Dies führt dazu, dass in einer Reihe von Subjekten der Russischen Föderation der Zugang von Minderheiten zu Ausbildungseinrichtungen erschwert wird.³⁹

Wie auch zahlreiche internationale Dokumente bleibt die russische Gesetzgebung im Hinblick auf die Realisierung des Rechtes auf Muttersprache vage. Es fehlt vor allen Dingen an konkreten Mechanismen, die eine tatsächliche Garantie des Zugangs zu muttersprachlichem Unterricht erlauben würden. In der russischen Gesetzgebung werden zwar allgemeine Prinzipien festgehalten, rechtliche Mechanismen und Programme zur Umsetzung müssen jedoch erst ausgearbeitet werden. Wenn neue Wege zur Realisierung des muttersprachlichen Unterrichts in Russland gesucht werden, so muss man hier wiederum die Besonderheit Russlands im Hinblick auf die Vielzahl der gesprochenen Sprachen in Betracht ziehen. Es stehen hier kaum europäische Erfahrungen zur Verfügung, ist doch die Anzahl der sprachlichen Minderheiten in anderen europäischen Ländern wesentlich geringer und auch ihre Siedlungsweise zumeist kompakter. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der föderalen Ebene mit den einzelnen Subjekten, in denen die Sprachgruppen leben, wird hier unerlässlich sein. Zudem muss es auch hier wiederum um Integration gehen, indem Sprachen und das Erlernen von Sprachen nicht zu einer gegenseitigen Abgrenzung, sondern im Zuge des Zulassens einer sprachlichen Vielfalt und Mehrsprachigkeit, zu einer Verbesserung des Zusammenlebens führen.⁴⁰ Hilfreich

³⁸ S. Holt, J. Packer, OSCE Developments and Linguistic Minorities, in: MOST, Journal on Multicultural Societies 2001, Vol. 3, No. 2.

³⁹ M. Pučkova, Sootvetstvie Konstitucii i tekuščego zakonodatelstva RF meždunarodnym objazatelstvam RF v oblasti predotvarenija i likvidacii rasovoj i etničeskoj diskriminacii, in: Problemy pravovogo regulirovaniya mežetničeskikh otnošenij i antidiskriminacionnogo zakonodatelstva v Rossiskoy Federacii, Projekt TACIS, Moskau 2004, S. 52.

⁴⁰ V. Zenkov, N. Putilo, V. Škatulla, Pravo na obrazovanie na rodnom jazyke v kontekste obrazovatel'nogo prava, in: Problemy pravovogo regulirovaniya mežetničeskikh otnošenij i antidiskriminacionnogo zakonodatelstva v Rossiskoy Federacii, Projekt TACIS, Moskau 2004, S. 231-277.

könnten hier auch die Überlegungen der EU hinsichtlich der Förderung der sprachlichen Vielfalt innerhalb Europas sein, in deren Mittelpunkt die Förderung des „Sprachenlernens“ steht.⁴¹ Ein Ziel ist das Erreichen einer sinnvollen Sprachkompetenz der EU-Bürger in zumindest zwei weiteren Sprachen, die auf dem Gebiet der EU gesprochen werden, wobei dies nicht nur offizielle Sprachen der EU, sondern gerade auch Minderheiten sprachen einschließen soll.

Neben dem muttersprachlichen Unterricht kommt aber auch der Frage der Schrift eine besondere Bedeutung zu. Sieht es auf den ersten Blick so aus, als sei es unwesentlich in welchem Zeichensystem eine bestimmte Sprache ausgedrückt wird, so muss man doch anerkennen, dass auch über die Schrift die Einordnung in einen bestimmten Kulturkreis und damit eine Identitätsstiftung erfolgt. Besonders deutlich wird das etwa am Beispiel der tatarischen Sprache. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion war eines der obersten Anliegen der Staaten Azerbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan, Usbekistan, wie auch der russischen Republik Tatarstan, wieder zu einer gemeinsamen Schriftsprache zu finden, diesmal nach dem Vorbild der Türkei, über das lateinische Alphabet. 1999 wurde in Tatarstan die lateinische Schrift für die tatarische Sprache per Gesetz eingeführt.⁴² Dieses Gesetz steht nun in Widerspruch zu Art. 3(6) des russischen Sprachengesetzes, der im Jahr 2002 eingeführt wurde, wonach auch für die Sprachen der russischen Subjekte das kyrillische Alphabet zu verwenden ist. Sieht man das Alphabet als ein charakteristisches Merkmal einer Sprache an, so wird man feststellen müssen, dass die freie Wahl der Schrift ein Aspekt der freien Sprachenwahl ist, und dass eine Nichtdiskriminierung aus Gründen der Sprache, wohl auch eine Anerkennung unterschiedlicher Alphabete beinhalten muss.⁴³

4. Medien

Die Wahrnehmung minderheitenrechtlicher Positionen im Bereich der Medien findet ihren rechtlichen Halt im Recht auf freie Meinungsäußerung. Sie ist eng verbunden mit sprachenrechtlichen Garantien der internationalen und der nationalen Gesetzgebung. Es steht dabei außer Frage, dass Problemen der interethnischen Beziehungen in russischen Medien ein großer Raum gewidmet wird. Gleichwohl fällt auf, dass hierbei im Wesentlichen die russische Sprache den Transfer der Inhalte sichert. Dies mag für Minderheiten, welche Zugang zu Medien der Länder ihrer kulturellen Referenz haben noch durchaus hinreichen. Anders sieht die Sachlage bei kleineren Minderheiten aus, die entweder kompakt jedoch extrem minderzählig siedeln oder verstreut auf dem Staatsterritorium leben. Nach dem Zerfall der Sowjetunion kam es infolge der Einwirkung von Marktmechanismen zur Entwicklung einer mannigfaltigen Medienlandschaft, die jedoch die Belange der ethnischen Minderheiten kaum beachtet.⁴⁴ Daher wird dieser Problemkreis in den Richtlinien zum Gebrauch von Minderheitensprachen in den Massenmedien des

⁴¹ Council Resolution of 14 February 2002 on the promotion of linguistic diversity and language learning in the framework of the implementation of the objectives of the European Year of Languages 2001, Official Journal of the European Communities, C 50, S. 1-2, 23.2.2002.

⁴² Y.Z. Garipov, H.M. Faller, The Politics of Language Reform and Bilingualism in Tatarstan, in: F. Daftary, F. Grin (eds.), Nation-building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Hungary 2003, p. 165-183.

⁴³ M. Pučkova (Fn. 33), S. 119.

⁴⁴ P. Černov, Osviešenie nacionálneho voprosa v sredstvach masovoj informácií v Udmurtii, in: A. Heinapuu et al. (Hrsg.), Finno-ugorskije narody i Rossija, Tallinn 1994, S. 111.

HKNM der OSZE im Punkt 15 C besonders unterstrichen und der Staat zur Stärkung der Minderheitenmedien aufgerufen.⁴⁵

Das Gesetz über die national-kulturelle Autonomie lässt im Art. 4 die Errichtung der Massenmedien im Rahmen der kulturellen Autonomie zu und ordnet die Zusammenarbeit in dieser Hinsicht zwischen den föderalen Rundfunkanstalten im Art. 9 an. Der gesetzgeberische Auftrag wird jedoch vorwiegend für größere Minderheiten erfüllt, was sicherlich auf ökonomische Einschränkungen zurückzuführen ist. Es wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich auch für die minderzähligen autochthonen Ethnien autonome Regionen, in welchen ihre spezifischen Rechte garantiert werden, gebildet werden sollten, die bisher jedoch nur für die wenigen Ethnien des russischen Nordens existieren.⁴⁶

Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass die Gesetzgebung insbesondere in Bezug auf kleine Ethnien und Sprachen den Medienzugang stärkt und gegebenenfalls Vorhaben in dieser Richtung auch finanziell unterstützt. Art. 10, Punkt 4 des Gesetzes über die Rechtsgarantien für autochthone minderzählige Völker verankert diese Rechtsposition im System subjektiver Minderheitenrechte. Das Gesetz über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der Gemeinschaften minderzähliger Nationalitäten vermerkt medienrechtliche Zusammenhänge nicht, obwohl gerade sie eine willkommene Ergänzung beispielsweise des Art. 19 (Bildung und Kultur) wären. Auch eine strikte Anwendung des Gesetzes über die Staatssprache der Russischen Föderation vom Juni 2005, das einen besonderen Schutz der russischen Sprache in zahlreichen öffentlichen Bereichen vorsieht, könnte den Bereich kleinerer Sprachen auch in den Medien weiter einschränken. Zudem findet eine Steuerung der Medienlandschaft auch über staatliche finanzielle Unterstützung statt.⁴⁷

Der Gesetzgeber muss nicht nur die wie auch immer definierte traditionelle Lebensweise dieser Ethnien schützen, er muss auch beachten, dass diese Ethnien nicht in einem luftleeren Raum leben und nur bedingt die archaisierende, in die Isolation treibende Lebensart pflegen möchten. Der Zugang zu modernen Medien stellt gerade für Ethnien, die zahlenmäßig anderen weit unterlegen sind, die Garantie für eine Entwicklung in der eigenen Kultur und im Dialog mit der Mehrheitskultur dar. Das Einfordern dieses Postulats ist im medienrechtlichen Teil der minderheitenrechtlichen Gesetzgebung der Russischen Föderation von außerordentlicher Wichtigkeit.

5. Politische Parteien

Kritisch zu betrachten ist auch das Verbot von politischen Organisationen auf der Basis ethnischer Charakteristika, wie dies durch Art. 9 (3) des russischen Gesetzes über politische Parteien bestimmt wird sowie von Parteien, die als Ziel den Schutz nationaler oder rassischer Interessen haben. Angehörige von Minderheiten können politische Parteien auf allgemeiner Basis gründen, aber weder das Programm, das Ziel oder der Name der Partei dürfen ethnische Charakteristika betonen.⁴⁸

⁴⁵ Guidelines on the use of minority languages in the broadcast media developed by a panel of experts at the request of the OSCE High Commissioner on National Minorities - 25 October 2003.

⁴⁶ S. Sokolovski, „Prava menšinstv“, Moskau 1997, S. 149.

⁴⁷ Kritisch äußert sich dazu auch die Resolution des Ministerkomitees über die Implementierung der Rahmenkonvention für den Schutz der Nationalen Minderheiten durch die Russische Föderation im Mai 2007 (Resolution CM/ResCM (2007)7).

⁴⁸ M. Pučkova (Fn. 33), S. 142.

Art. 30 (1) der russischen Verfassung garantiert grundsätzlich die Vereinigungsfreiheit. Zudem kommt nach Art. 32 (1) den Bürgern der Russischen Föderation das Recht zu, an der Verwaltung von Angelegenheiten des Staates sowohl unmittelbar als auch durch ihre Vertreter teilzunehmen. Dies entspricht auch internationalen Bestimmungen, wie etwa Art. 22 des Zivilpaktes, Art. 5 (c) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung und Art. 11 der EMRK.

Art. 22 (2) des Zivilpaktes lässt grundsätzlich Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit zu, dies jedoch nur in einem stark eingeschränkten Rahmen. Eine Einschränkung kann nur auf der Basis eines Gesetzes und nur insofern dies „in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig“ ist, erfolgen. Dieser Formulierung folgt auch Art. 11 (2) der EMRK. Eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit entlang von ethnischen Gesichtspunkten kann in einer demokratischen Gesellschaft und unter Hinweis auf die öffentliche Ordnung nicht gerechtfertigt werden. Ausdrücklich festgelegt ist die Vereinigungsfreiheit gerade auch für Minderheiten in Art. 7 des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. Besonders deutlich geht sie jedoch aus Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki Dokuments der OSZE von 1992 hervor, indem sich die Teilnehmerstaaten verpflichten sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen Leben ihrer Länder, unter anderem durch politische Parteien und Verbände. Auch die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1999) weisen darauf hin, dass die Vorschriften über die Gründung und Tätigkeit politischer Parteien dem völkerrechtlichen Prinzip der Vereinigungsfreiheit folgen sollte und dieses Prinzip auch das Recht enthält politische Parteien zu gründen, die auf der Identität einer Gemeinschaft beruhen. Ebenso verweisen die Empfehlungen auf die Notwendigkeit bei der effektiven Einbeziehung ethnischer Minderheiten auf regionale Besonderheiten einzugehen.

Generell muss man anmerken, dass das russische Gesetz über politische Parteien sehr viele einschränkende Bestimmungen enthält, die, auch ohne die Bestimmungen des Art. 9, die Bildung von ethnischen politischen Parteien beinahe unmöglich erscheinen lassen. Dies gilt etwa im Besonderen für Art. 3, der die grundlegenden Anforderungen an politische Parteien festlegt. Voraussetzungen wie eine Mindestanzahl von 10.000 Mitgliedern und eine regionale Organisation in zumindest der Hälfte der Subjekte der Russischen Föderation, sind Faktoren, die nur von wenigen ethnischen politischen Parteien erfüllt werden könnten, wenn man bedenkt, dass es diesen Parteien vor allem um eine politische Beteiligung in ihrem Siedlungsgebiet gehen muss, dieses sich jedoch nicht über die Hälfte der russischen Subjekte erstrecken muss. Dazu kommt die oft kleine Zahl der Angehörigen einer Minderheit, die ebenfalls nicht die Gründung einer derartig groß angelegten Parteistruktur erlauben würde. So muss im Hinblick auf die Regelungen des Art. 3 die Überlegung angestellt werden, ob sie die Beteiligung ethnischer Minderheiten am öffentlichen und politischen Leben nicht unverhältnismäßig erschweren und damit eine Form der indirekten Diskriminierung darstellen. Grundsätzlich ist das Gesetz über die national-kulturelle Autonomien auf die Beteiligung ethnischer Minderheiten am politischen Prozess ausgerichtet. So sollen sie den Staatsorganen beratend zur Seite stehen im Bereich von Entscheidungen, die die Entwicklung von Sprachen, der Bildung und der Kultur betreffen, auf der anderen Seite sollen sie in diesen Fragen auch selbstän-

dig tätig werden.⁴⁹ Dies kann jedoch nicht als vollwertige Einbeziehung in den politischen Prozess angesehen werden, bleibt das Mitspracherecht doch informell und auf rein kulturelle Aspekte beschränkt.

In ihrem Bericht über die unterschiedlichen Gesetzesbestimmungen hinsichtlich politischer Parteien innerhalb Europas, kam auch die Venedig-Kommission des Europarates (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) zu dem Schluss, dass bestimmte restriktive Bestimmungen innerhalb der Parteiengesetze nicht notwendig sind, um das Funktionieren der Demokratie zu garantieren. Dazu gehören Bestimmungen über die Registrierung von Parteien (wobei durchaus bestimmte Anforderungen an Personen gestellt werden können, die sich für ein öffentliches Amt bewerben), und Sanktionen (wie etwa Verbot und Auflösung) gegen Parteien, die sich nicht an bestimmte Regeln halten (wobei dies wiederum nicht die strafrechtliche Verfolgung von Individuen im Zusammenhang mit ihren politischen Tätigkeiten ausschließt). Von besonderer Bedeutung ist aber immer die Einhaltung des Prinzips der Proportionalität, wenn es um die Einschränkung von Parteientätigkeit geht.⁵⁰

Auch der EGMR hat in einem Urteil aus dem Jahr 2001 zur Anwendbarkeit des Art. 11 auf ethnische Parteien Stellung genommen. In seinem Urteil gegen Bulgarien, das die Registrierung einer Partei der mazedonischen Minderheit in Bulgarien mit der Begründung ablehnte, dass die Ziele der Partei gegen die territoriale Einheit Bulgariens gerichtet seien, hielt der Gerichtshof fest, dass es gerade die Stärke der Demokratie ausmache, Probleme in offener Diskussion zu lösen. In einer demokratischen Gesellschaft, die vom Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geleitet wird, muss politischen Ideen, die die bestehende Ordnung mit friedlichen Mitteln in Frage stellen, eine ausreichende Möglichkeit zur Artikulation gegeben werden⁵¹.

6. Hasskriminalität

Gemäß Art. 13 Abs. 5 der Verfassung der Russischen Föderation ist die Bildung und die Tätigkeit gesellschaftlicher Vereinigungen, deren Ziele oder Handlungen auf gewaltsame Änderung der Grundlagen der Verfassungsordnung und auf Verletzung der Integrität der Russischen Föderation, auf Untergrabung der Sicherheit des Staates, auf Bildung von bewaffneten Formationen oder auf Entfachen sozialer, rassistischer, nationaler und religiöser Zwietracht gerichtet sind, verboten. Die entscheidenden föderalen Gesetze im Hinblick auf die Verhinderung von Hasskriminalität sind einerseits der Strafrechtskodex der Russischen Föderation und das Gesetz „Über die Verhinderung extremistischer Handlungen“, das eine Reihe von prophylaktischen Maßnahmen enthält und die grundlegende Politik der Russischen Föderation im Kampf gegen den Extremismus festlegt. Diese Bestimmungen werden durch den Kodex über Verwaltungstretungen ergänzt.⁵² Noch vor der Einführung des Gesetzes „über die Verhinderung von extremistischen Handlun-

⁴⁹ A. Osipov, R. Sapoznikov, Zakonodatelstvo RF, imejušće otношение к etničnosti. Konzeptual'nye osnovy, soderžanie, problemy realizacii, in: Problemy pravovogo regulirovaniya mežetničeskikh otošenij i antidiskriminacionnogo zakonodatelstva v Rossiijskoy Federacii, Projekt TACIS, Moskau 2004, S. 105-148.

⁵⁰ Prohibition of political parties and analogous measures. Report adopted by the Commission at its 35th plenary meeting, Venice, 12-13 June 1998, CDL-INF (1998)014e.

⁵¹ Stankov and the United Macedonian Organisation *Ilinden* vs. Bulgaria; No 29225/95, 29221/95, 2. October 2001.

⁵² M. Pućkova (Fn. 39), S. 104.

gen“ war darüber diskutiert worden, dass dieses Gesetz auch drastische Einschränkungen der Rechte und Freiheiten der Bürger mit sich bringen könne, die bisherige Praxis lässt jedoch noch keine Beurteilung zu.⁵³

Zahlreiche Handlungen, die auf das Aufwiegeln von Hass und Feindschaft aufgrund von ethnischen oder rassischen Merkmalen gerichtet sind, sind im Rahmen des russischen Strafgesetzbuches unter Strafe gestellt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Art. 136 (Verletzung der Gleichheit der Staatsbürger), 280 und 282 (Aufstachelung von Hass und Erniedrigung der Menschenwürde) des neuen Strafgesetzbuches der Russischen Föderation aus dem Jahr 1996. Zudem wird in Art. 63 (e) das Handeln aus nationalen, rassischem oder religiösem Hass als erschwerender Umstand anerkannt.

Auf der internationalen Ebene wird die Strafbarkeit der Aufwiegelung von Rassenhass von Art. 2 und Art. 4 der Rassendiskriminierungskonvention gefordert. Nach Art. 2 (1) muss jede Vertragspartei mit allen Mitteln, auch durch die Gesetzgebung, rassistische Diskriminierung durch Personen, Gruppen oder Organisationen verhindern. Art. 4 (1) fordert die Unterstrafestellung jeglicher Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit, wie auch deren Unterstützung. Ebenso zu verbieten sind Organisationen, die diese Ideen vertreten (Art. 4 (2)).⁵⁴ Vielfach wurde auch auf internationaler Ebene diskutiert, inwieweit etwa Art. 4 der Rassendiskriminierungskonvention mit dem Recht auf Meinungsfreiheit, wie sie in Art. 5 (d) der Konvention oder auch in Art. 19 des Zivilpaktes garantiert wird, zu vereinbaren ist. Diesem Einwand trägt die so genannte due regard⁵⁵-Klausel Rechnung: den Vertragsstaaten sollten keine Maßnahmen abverlangt werden, die die Meinungsfreiheit einschränken würden⁵⁶. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass etwa auch Art. 19 des Zivilpaktes eine Einschränkung der Meinungsfreiheit ermöglicht, da deren Ausübung auch eine Verantwortung mit sich bringt. Dies beschränkt sich jedoch auf Restriktionen, die auf einem Gesetz basieren und die notwendig sind um den Respekt für die Rechte anderer und den öffentlichen Frieden und Sicherheit zu garantieren (Art. 19 (3) IPBPR). Einen ähnlichen Weg geht auch Art. 10 EMRK, der ebenfalls die freie Meinungsäußerung garantiert. Auch hier wird wiederum auf die speziellen Pflichten, die die Ausübung dieses Rechts mit sich bringt, verwiesen. Einschränkungen des Rechts sind möglich durch Gesetz und nur insofern sie notwendig sind innerhalb einer demokratischen Gesellschaft zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Dies wird auch in der Rechtsprechung des EGMR hervorgehoben.⁵⁷

Bei der Formulierung des Art. 282 fällt auf, dass der Tatbestand der Aufstachelung von Feindschaft und Hass und die Erniedrigung der Menschenwürde eines Menschen oder einer Personengruppe aufgrund von Merkmalen des Geschlechts, der Rasse, der

⁵³ A. Osipov, R. Sapožnikov (Fn. 49), 188.

⁵⁴ A. Zimmer, Hate Speech im Völkerrecht. Rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit, Frkf. a.M., New York 2003, S. 219.

⁵⁵ Der englische Originaltext hierzu lautet: “with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in Article 5 of the Convention“.

⁵⁶ N. Lerner, Group Rights and Discrimination in International Law, Dordrecht u.a. 1991.

⁵⁷ Beispielhaft ist die Entscheidung *Jersild vs. Denmark* (Judgement of 23 September 1994, Series A, No. 298.), in der der Gerichtshof auch auf die due regard-Klausel des Art. 4 der Rassendiskriminierungskonvention verweist.

Nationalität, der Sprache, der Herkunft oder der Beziehung zur Religion, wie auch der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe zwar nur erfüllt ist, wenn dies öffentlich oder durch die Massenmedien geschieht, eine Überprüfung ob dies zur Störung der öffentlichen Ordnung geeignet ist, wie dies etwa das deutsche oder auch österreichische Recht fordert, muss aber nicht erfolgen.⁵⁸ Die Formulierung des Tatbestandes ist jedoch wesentlich, wenn es zur Beurteilung der Zulässigkeit der Einschränkung der Meinungsfreiheit kommt. Gemäß Art. 29 Absatz 2 der Verfassung sind Propaganda und Agitation, die zu sozialem, rassistisch bedingtem, nationalem oder religiösen Hass und Feindschaft aufstacheln unzulässig. Zudem ist das Propagieren sozialer, rassistisch bedingter, nationaler, religiöser und sprachlicher Überlegenheit verboten (Art. 29 (2)). Aufgrund der Aufnahme dieses Verbotes in Art. 29, der grundsätzlich die Meinungsfreiheit garantiert, wird deutlich, dass hier bereits eine verfassungsrechtliche Einschränkung der Meinungsfreiheit ermöglicht wird.

Art. 63 (1) des Strafgesetzbuchs legt für Straftaten die nationale, rassistische oder religiöse Motivierung als erschwerenden Tatbestand fest, zudem wird in Art. 136 eine strafrechtliche Verantwortung für die Verletzung der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger erstellt.⁵⁹

Neue Tendenzen in Europa, die auch für Russland von Bedeutung sind, sind einerseits auf die Verhinderung der Verbreitung von rassistischem Material über das Internet und andererseits auf die Harmonisierung des Strafrechts in diesem Bereich ausgerichtet. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Datennetzkriminalität des Europarates bezüglich der Kriminalisierung von Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art begangen durch Computersysteme fordert von den Mitgliedsstaaten strafrechtliche Maßnahmen gegen die Verbreitung von rassistischem und xenophobischen Material, die Androhung von rassistisch motivierten Verbrechen, rassistisch und xenophobisch motivierte Beleidigungen, die Verleugnung, Verniedlichung oder Rechtfertigung des Genozids und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, sowie die Beihilfe zu diesen Handlungen über Computersysteme. Das Protokoll ist im März 2006 in Kraft getreten, wurde von Russland bisher jedoch nicht unterzeichnet. Auch die EU zielt auf eine Harmonisierung des Strafrechtes ab. Gemäß Art. 67 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex-Art. 29 EUV) ist ein Ziel der Union im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten, indem sie auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. Im Jahr 2001 präsentierte die Europäische Kommission dem Rat der Europäischen Union einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss auf der Grundlage von Art. 34 EUV, der im November 2008 vom Ministerrat angenommen wurde und bis Ende 2010 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist.⁶⁰ Die Ziele sind einerseits eine effektive und proportionale Strafbarkeit von Rassismus und Xenophobie in allen Mitgliedsstaaten, und andererseits eine verbesserte Zusammenarbeit der Justiz in diesen Fragen. Art. 4 des Vorschlags fordert auch die Anerkennung von rassistischen Motiven als erschwerenden Umstand bei der Urteilsfindung in allen Mitgliedsstaaten.

⁵⁸ M. Wehinger, Kollektivbeleidigung - Volksverhetzung. Der strafrechtliche Schutz von Bevölkerungsgruppen durch die §§ 185ff und §130 StGB, Baden-Baden 1994.

⁵⁹ M. Pučkova (Fn. 39), S. 75.

⁶⁰ KOM (2001)664, Amtsblatt C 75E, 26.3.2002; Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328 vom 6.12.2008.

V. Ausblick

Die interethnischen Beziehungen in der Russischen Föderation weisen zunehmend eine Problemlage aus, die nicht nur ihre Diskussion, sondern auch ihre Neustrukturierung auf der Grundlage gemeinsamer europäischer Werte und Rechtsvorstellungen möglich macht. Dabei erscheinen die von Russland und von anderen europäischen Staaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen als richtungweisend für die Entwicklung einer ethnonationalen Politik und für ihre Umsetzung in Normen nationalen Rechts. Die obige vergleichende Analyse des minderheitenrechtlichen Fragenkomplexes zeigt, dass einige der strittigen Probleme im russischen Minderheitenrecht bereits unter Zugriff auf die unbestrittenen Regelungen des internationalen Rechts unschwer korrigiert werden können. Im Bereich der Arbeitsmigration sind seit 2001 mehrere Gesetze und Ausführungs vorschriften in Kraft getreten. Besonders das Gesetz über Migrationsstatistik von 2006 bringt wichtige Veränderungen im Bereich der Registrierung von einreisenden Ausländern. Andere gesetzgeberische Akte, welche im Januar 2007 in Kraft traten, betreffen insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Ausländer, die visafrei nach Russland einreisen können.

Als besonderes Problem müssen in der russischen Rechtsordnung vor allen Dingen die Verwendung unklarer und unbestimmter Begriffe, fehlende effiziente Rechtsmechanismen und Widersprüche zwischen der russischen Verfassung, den föderalen Gesetzen und den Normativakten der Subjekte angesehen werden.

Die jüngsten politischen Entwicklungen und die Verfassungsdiskussion innerhalb der Russischen Föderation, ausgelöst vor allen Dingen durch die tragischen Ereignisse in Beslan, weisen jedoch darauf hin, dass gerade der Bereich des Minderheitenschutzes und der freien Entwicklung der ethnischen Identitäten zunehmend problematisch werden könnte. Bereits jetzt wird das Meldewesen entgegen der Bestimmungen der Verfassung, die die Bewegungsfreiheit innerhalb der Russischen Föderation garantiert, restriktiv gehandhabt⁶¹ und weitere Einschränkungen sind zu erwarten, die besonders die Angehörigen von Minderheiten treffen. Dazu sind Tendenzen einer verstärkten Zentralisierung zu bemerken, die den Föderalismus Russlands zunehmend zu einer reinen Formalität werden lassen.

Die in Russland vorhandenen Erfahrungen im Umgang mit Problemen kultureller Identität sind durchaus dazu geeignet – im Einklang mit der internationalen Praxis und Gesetzgebung – einen konzeptuellen Rahmen für die staatliche Politik in diesem Bereich zu bilden. Daher erscheint es wünschenswert, dass der russische Gesetzgeber beide Bereiche einer eingehenden Analyse unterzieht, bevor ein neuer Anlauf zur Modernisierung der Gesetzgebung genommen wird.

⁶¹ So entscheiden die Behörden vielfach über die Zulässigkeit einer Registrierung, an die Registrierung selbst ist aber die Ausübung zahlreicher anderer Rechte geknüpft (Arbeit, Versicherung, Pensionszahlungen usw.). So hat auch der Verfassungsgerichtshof Russlands entschieden, dass das Vorhandensein oder Fehlen einer Registrierung nicht zu einer Einschränkung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte und Freiheiten führen kann, die Praxis gestaltet sich jedoch anders (2. Februar 1998, Nr. 4-P), A. Osipov, R. Sapožnikov (Fn. 49), 167.