

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Rechtsstatus und sozial-kulturelle Förderung der deutschen
Minderheit in Russland**

- Ausarbeitung -

Bearbeiter: [REDACTED]

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

Welche Programme gibt es in Russland, die dort lebenden Deutschen als Minderheiten zu etablieren?

Ausarbeitung WD 2 - 100/06

Abschluss der Arbeit: 14.06.2006

Fachbereich WD 2: Auswärtiges, Internationales Recht,
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung,
Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Telefon: + [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einleitung

Nach den Ergebnissen der letzten Volkszählung in Russland im Jahr 2002 leben in Russland gegenwärtig knapp 600.000 der deutschen Volksgruppe zugehörige Menschen.¹ Die meisten Vorfahren dieser deutschen Minderheit kamen im Zuge der großen Einwanderungswellen im 18. und 19. Jahrhundert nach Russland.² Damals konzentrierte sich das Siedlungsgebiet der Russlanddeutschen vor allem in der Wolgaregion, nördlich des Schwarzen Meeres und im nordwestlichen Teil der Ukraine.³

Diese historische Siedlungsstruktur wurde durch verschiedene Verschleppungsaktionen (mit den beiden Hauptzielen Sibirien und Zentralasien) unter Stalin weitgehend zerstört. Heute verteilen sich die Russlanddeutschen auf zahlreiche Gebiete in unterschiedlicher Konzentration über das ganze Land. Es fällt ihnen daher schwer, sich innerhalb Russlands noch als eine eigenständige Volksgruppe zu fühlen.⁴ Das größte Siedlungsgebiet von Russlanddeutschen liegt im Föderalen Bezirk Sibirien, wo ca. 307.000 Russlanddeutsche leben, davon ca. 26.000 in den Landkreisen Halbstadt und Asowo. Im Gebiet Tomsk leben noch ca. 13.000 Russlanddeutsche.⁵

Bereits seit Ende der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts, verstärkt aber nach dem Einmarsch der deutschen Wehrmacht in die Sowjetunion 1941, hatten die in Russland lebenden Deutschen unter vielfältigen Repressionen und Diskriminierungen zu leiden: Die bereits erwähnten Zwangsumsiedlungen sind nur ein Beispiel dafür.⁶

Aufgrund dieses wegen ihrer Volkszugehörigkeit erlittenen Leides sieht sich die Bundesregierung nach Worten des Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, in der „historischen Verantwortung“, den in Russland lebenden Menschen zu helfen.⁷

¹ Schmidt, Minderheitenschutz im östlichen Europa, S. 58.

² Schumann, Fremde Heimat, S. 26 ff.

³ Schumann, Fremde Heimat, S. 35.

⁴ Mitgliederbefragung der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen e.V. S. 14.

⁵ Angaben nach: Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).

⁶ Schumann, Fremde Heimat, S. 168 ff.

⁷ Pressemitteilung des BMI vom 14.02.2006, abrufbar unter www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122310/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/02/Aussiedlerbeauftragter__Amtswechsel.html; diese Äußerung spiegelt den seit 1990 alle Bundesregierungen bei ihren Fördermaßnahmen leitenden Grundgedanken wider.

2. Die normativen Vorgaben zum Minderheitenschutz

Die Russische Föderation wird in rechtlicher Hinsicht in verschiedenster Weise zum Minderheitenschutz verpflichtet. Zunächst existieren auf **völkerrechtlicher Ebene** verschiedene Vertragsbindungen, die die Russische Föderation zum Schutz der in ihrem Gebiet lebenden Minderheiten aufrufen. So verlangt Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR):

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“⁸

Im Rahmen des Europarates, dessen Mitglied Russland seit 1996 ist, sind vornehmlich zwei Dokumente von Belang: Zum einen die Charta der Regional- und Minderheitensprachen, welche 1998 in Kraft getreten ist, aber von Russland bisher noch nicht ratifiziert wurde (Stand: Ende 2004) und zum anderen das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1998 in Kraft getreten, auch in Russland).

Im Rahmen der OSZE haben auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes das Kopenhagener Abschlussdokument von 1990⁹ und das Moskauer Abschlussdokument von 1992¹⁰ eine besondere Bedeutung.

Da sich Russland nicht als klassischer Nationalstaat, sondern als multinationale Föderation versteht¹¹, lassen sich auch verschiedene Bestimmungen auf nationaler russischer Ebene finden, deren Gegenstand der Minderheitenschutz ist. So verbietet Art. 19 Abs. 2 der **Russländischen Verfassung** das Gleichheitsgebot und das Verbot der Diskriminierung wegen der sozialen, rassischen, nationalen, sprachlichen oder religiösen Zugehörigkeit.¹² Diese allgemein formulierte Bestimmung wird ergänzt durch verschiedene Individualrechte im Katalog der Menschen- und Bürgerrechte in Kapitel 2 der Verfassung: Einerseits die Freiheit des nationalen Bekenntnisses gem. Art. 26 Abs. 1, andererseits das Recht auf Gebrauch der Muttersprache sowie auf freie Wahl der Umgangssprache und Unterrichtssprache sowie der Sprache der Erziehung und des Schaffens gem. Art. 26 Abs. 2.

Ob die Garantie der Wahl der Umgangssprache über die bereits durch die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 29 Abs. 1 und 3) geschützte Verwendung der Muttersprache

⁸ Die Russische Föderation ist Vertragsstaat des IPBPR.

⁹ Dazu Höhn, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprevention, S. 39 ff.

¹⁰ Höhn, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprevention, S. 115 ff.

¹¹ Simon, Russländische Nation – Fiktion oder Rettung für Russland?, Berichte des BIOst, Nr. 11/1999, S. 3.

¹² Schmidt, Minderheitenschutz im östlichen Europa, S. 25.

im privaten Verkehr hinausgeht und sich insbesondere auch auf den Verkehr mit den Behörden oder den Gebrauch der Minderheitensprache vor Gericht erstreckt, bleibt mangels Konkretisierung offen. Gleiches gilt für das Recht auf freie Wahl der Unterrichtssprache. Die Möglichkeiten des Gebrauchs der Minderheitensprachen im Schulwesen sind erst unter Heranziehung der einfachgesetzlichen Vorschriften zu ermitteln, so daß sich der Gehalt des Grundrechts mangels Konkretisierung auf die Freiheit der Wahl zwischen mehreren bestehenden Lehreinrichtungen mit minderheitensprachlichem Unterricht reduziert.¹³

Auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechtes ist zunächst das **Grundlagengesetz über die Kultur** zu nennen, nach dessen Art. 6 Abs. 1 der Staat die Schaffung gleicher Voraussetzungen für die Bewahrung und Entwicklung der Kulturen aller auf seinem Territorium lebenden Völker und sonstigen ethnischen Gemeinschaften fördert.¹⁴

Konkretisierend fügt Art. 20 Abs. 1 hinzu:

„Die Völker und anderen ethnischen Gemeinschaften in der Russländischen Föderation haben das Recht auf Bewahrung und Entwicklung ihrer kulturell-nationalen Identität sowie auf Schutz, Wiederherstellung und Bewahrung des ursprünglichen kulturell-historischen Siedlungsraums.“

In diesem Sinne verfügt Art. 21 Abs. 3 des Gesetzes, dass diejenigen Organisationen, die ethnische Gemeinschaften repräsentieren, welche außerhalb ihrer nationalstaatlichen Gebilde leben oder über keine Staatlichkeit verfügen, berechtigt sind, kulturelle Veranstaltungen und Institutionen wie „Arbeitskreise für Kunst“ oder „Bibliothek“ zu schaffen. Des weiteren ist das **Sprachengesetz** relevant, welches in Art. 7 staatliche Programme zur Bewahrung und Entwicklung der Sprachen der Völker Russlands vorsieht.¹⁵ Beide Gesetze geben jedoch nur einen groben Rahmen vor, dessen Ausfüllung den Gliedstaaten obliegt. Dies hat zur Konsequenz, dass die Art und das Maß der tatsächlichen Umsetzung zwischen den einzelnen Gliedstaaten stark variieren.¹⁶

Neben die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen treten schließlich noch verschiedenste Erlasse sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf gliedstaatlicher Ebene mit speziellen Förderungsmaßnahmen zugunsten einzelner nationaler Minderheiten.

¹³ Schmidt, Minderheitenschutz im östlichen Europa, S. 26.

¹⁴ Leuenberger, Minderheitenschutz, S. 296.

¹⁵ Leuenberger, Minderheitenschutz, S. 297.

¹⁶ Leuenberger, Minderheitenschutz, S. 298, der insgesamt im Hinblick auf die verschiedenen Bestimmungen ein eher verhaltenes Fazit zieht und Finanzierungsprobleme sowie die bewusst vage Formulierung der Normen als häufiges Hindernis für eine effektive Umsetzung ansieht.

3. Die förderpolitischen Grundlagen

Zu den förderpolitischen Grundlagen speziell der Förderung der deutschen Minderheit in Russland gehören verschiedene Dokumente. Zunächst ist hier der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 15.11.1990 zu nennen. Dieser Vertrag gilt nach dem Ende der UdSSR nunmehr im Verhältnis zwischen Russland und Deutschland weiter. Weiterhin stellen die gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Kohl und Präsident Jelzin vom 21.11.1991 sowie verschiedene Beschlüsse der Deutsch-Russischen Regierungskommissionen wichtige Arbeitsgrundlagen in bezug auf die Angelegenheiten der Russlanddeutschen dar. Um deren Interessen effektiv zur Geltung zu bringen, nahmen und nehmen bei den Kommissionssitzungen auf Seiten der deutschen Delegation Vertreter der deutschen Minderheit teil.

Seit 1997 existiert auf russischer Seite das „Föderale Zielprogramm zur Schaffung der sozialökonomischen und kulturellen Grundlagen für die Wiedergeburt der Russlanddeutschen“, welches die Grundlage für die Fördermaßnahmen bis zum Jahr 2006 darstellt.¹⁷ Derzeit wird ein neues Föderales Zielprogramm unter dem Namen „Sozialwirtschaftliche und ethnokulturelle Entwicklung der Russlanddeutschen für 2007 – 2012 und bis zum Jahr 2017“ erarbeitet.¹⁸

4. Die Maßnahmen der Bundesrepublik und Russlands im Einzelnen

Die Bundesregierung unterstützt seit 1990 gemeinsam mit der Regierung der Russischen Föderation die deutsche Minderheit in Russland. Zuständig für die Fördermaßnahmen ist auf deutscher Seite in erster Linie das Bundesministerium des Innern (BMI), daneben werden Hilfsmaßnahmen auch vom Auswärtigen Amt (AA) koordiniert.

Das Fördervolumen des BMI betrug in den Jahren 1990 bis 2005 insgesamt 465 Mio. Euro. Für das Jahr 2006 sind knapp 9 Mio. Euro als Fördergelder veranschlagt.¹⁹ Das AA unterstützt die deutsche Minderheit in Russland zudem mit rund 1,3 Mio. Euro jährlich.²⁰

Den Schwerpunkt der Fördermaßnahmen des BMI stellen Maßnahmen im gemeinschaftsfördernden, berufsbildenden, wirtschaftsbezogenen, medizinischen, humanitären

¹⁷ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).

¹⁸ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).

¹⁹ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).

²⁰ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).



und sozialen Bereich dar. Federführend bei der Umsetzung sind das Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln sowie die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Das Auswärtige Amt sieht sein Betätigungsfeld bei den Fördermaßnahmen vorwiegend im kulturellen und bildungspolitischen Bereich. Mit der Umsetzung dieser Aufgaben hat das AA das Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) sowie das Goethe-Institut beauftragt.²¹

Einen Wandel in der Förderpolitik hat das Jahr 1998 mit sich gebracht. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden von der Bundesrepublik vorwiegend Infrastrukturmaßnahmen und investive Großprojekte im Bereich Wirtschaft/Landwirtschaft durchgeführt.²² Diese Art der Förderung wurde als nicht mehr zielführend erachtet, da sich der Projektfortschritt und die konkrete Mittelverwendung kaum kontrollieren ließen.²³ Die bereits begonnenen Großprojekte wurden zwar noch zu Ende geführt (so etwa die Errichtung einer Kläranlage in Asowo als deutsch-russisches Gemeinschaftsprojekt oder der Bau einer Ziegelei in Asowo), um Investitionsruinen zu vermeiden²⁴, den neuen Schwerpunkt der Förderprojekte bilden jedoch Maßnahmen im Bereich der Breitenförderung und der „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Die wichtigste Koordinierungs- und Planungsstelle für die Fördermaßnahmen der Bundesregierung ist die GTZ, die im Auftrag des BMI und des BVA das Programm für nationale Minderheiten in Osteuropa und Zentralasien durchführt. Das Programm zielt auf die Verbesserung des Lebensumfeldes der deutschstämmigen Bevölkerung in den in Staaten Mittel-, Ost-, und Südosteuropas sowie in Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Es soll den deutschen Minderheiten eine Alternative zur Aussiedlung in die Bundesrepublik Deutschland bieten. Im Mittelpunkt der Fördermaßnahmen der deutschen Bundesregierung stehen seit 1998:

- die Arbeit in Begegnungsstätten
- der außerschulische Deutschunterricht
- die Kinder- und Jugendarbeit
- die berufliche Aus- und Fortbildung

²¹ Siehe www.ifa.de/integration/minderheit.htm.

²² Siehe Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Marschewski vom 11. Februar 2003, BT-Drucksache 15/447, S.3 f.

²³ Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Marschewski vom 11. Februar 2003, BT-Drucksache 15/447, S.3 f.

²⁴ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, „Deutsche Minderheit in Russland, insbes. Sibirien“, Sachstand April 2006 (internes Papier).

- die Hilfe im humanitären und sozialen Bereich.

Einen besonders wichtigen Bereich innerhalb dieser Fördermaßnahmen stellt die Sprachförderung dar: Das BMI fördert im Rahmen der Breitenarbeit in den Siedlungsgebieten der deutschen Minderheit in der Russischen Föderation und Kasachstan den außerschulischen Deutschunterricht. Er steht neben der Jugendarbeit und der Aus- und Fortbildung im Vordergrund der Projektarbeit. In Russland und Kasachstan werden aktuell 2.789 vom BMI geförderte Sprachkurse an 721 Orten (seit 1996 insgesamt sogar mehr als 39.693 Kurse an etwa 1.809 Orten) flächendeckend durchgeführt.²⁵

Die Anzahl der Sprachkurse wird ständig dem tatsächlichen Bedarf angepasst. Die Maßnahmen sind in erster Linie als Bleibehilfen konzipiert; sie verbessern aber im Fall einer Ausreise auch die Startbedingungen für Spätaussiedler in Deutschland entscheidend. Die Kurse stehen allen interessierten Russlanddeutschen und ihren Familienangehörigen offen, gleich ob sie in Russland verbleiben wollen oder nicht.

Als gemeinsamer Grundsatz aller Fördermaßnahmen gilt, dass diese sich an dem bewährten Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe orientieren und auch das nichtdeutsche Umfeld der Russlanddeutschen einbeziehen sollen.²⁶

Für einen detaillierten Überblick über die einzelnen Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Russischen Föderation sei auf die Anlage 1 verwiesen.

²⁵www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_164974/Internet/Content/Themen/Vertriebene__Spaetaussiedler/DatenundFakten/Sprachkurse-in-den-Herkunftslaendern.html.

²⁶ www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/regionale-themen/11394.htm.

5. Fazit

Mit Hilfe der deutschen Fördermaßnahmen und durch die generelle Verbesserung der Zukunftsperspektiven in den GUS-Staaten entscheiden sich immer mehr Angehörige der deutschen Minderheit für einen Verbleib in ihrem Herkunftsland. Gleichwohl bedarf die deutsche Minderheit auf absehbare Zeit der deutschen Unterstützung, um ihre Perspektiven weiter zu verbessern. Angesichts abnehmender Fördermittel des Bundes kommt der Eigeninitiative und dem Engagement der Betroffenen dabei eine immer größere Bedeutung zu. Aus diesem Grunde misst die Bundesregierung dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ einen hohen Stellenwert bei und legt ein wesentliches Augenmerk auf die nachhaltige Wirkung aller Maßnahmen.²⁷



²⁷ www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/regionale-themen/11394.htm.

Literaturangaben:

- Höhn, Christiane: Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention. Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), zugl. Diss., Univ., Heidelberg 2005.
- Leuenberger, Christof: Minderheitenschutz im Beitritts- und Monitoringverfahren des Europarates, zugl. Diss. Univ. St. Gallen 2005, Bamberg 2005.
- Mitgliederbericht der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen e.V. aus dem Jahr 2002 zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, abrufbar unter: www.fuen.org/pdfs/20030422RUESNM_D.pdf
- Schmidt, Carmen: Minderheitenschutz im östlichen Europa – Russland, im Internet abrufbar unter: www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/vortraege/russland/russland_schmidt.doc
- Simon, Gerhard: Russländische Nation – Fiktion oder Rettung für Russland?, Berichte des BIOst, Nr. 11/1999, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Schumann, Rosemarie: Fremde Heimat – Deutsche in Russland, Berlin 2003.