

Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion

Herausgegeben von

Friedrich-Christian Schroeder

und

Boris Meissner

im Auftrag der Deutschen Gesellschaft
für Osteuropakunde, Berlin



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

FRIEDRICH-CHRISTIAN SCHROEDER / BORIS MEISSNER

Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion

Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion

Herausgegeben von

Friedrich-Christian Schroeder

und

Boris Meissner

im Auftrag der Deutschen Gesellschaft
für Osteuropakunde, Berlin



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Das Erscheinen des vorliegenden Bandes wurde durch
einen Druckkostenzuschuß des Bundesinstituts für ost-
wissenschaftliche und internationale Studien, Köln, ermöglicht

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Bartholdy & Klein, 1 Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03111 3

Vorwort

Die nationale Vielfalt ist eines der Kardinalprobleme des Sowjetstaates, das er seit der Oktoberrevolution mit großem theoretischem Aufwand und immer neuen Experimenten in der Praxis zu bewältigen sucht und bis heute nicht bewältigt hat. Die Versuche und Erfahrungen der Sowjetunion auf diesem Gebiet sind um so interessanter, als auch zahlreiche andere Staaten mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. In einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland schließlich geht es zwar nicht mehr um die Bewältigung akuter Schwierigkeiten; auch hier befindet sich aber das Problem des Föderalismus in einer lebhaften Diskussion, da die Bewältigung der wachsenden Gemeinschaftsaufgaben zu einem Abbau der föderativen Elemente tendiert.

Diese Aktualität und ferner der 50. Jahrestag der Gründung der Sowjetunion waren für die Herausgeber des vorliegenden Sammelbandes der Anlaß, die Tagung 1972 der Fachgruppe Recht der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde in Maria Laach unter das Thema „Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion“ zu stellen. Der vorliegende Band gibt die auf dieser Tagung gehaltenen Referate wieder. Die überwiegend sehr fruchtbare Diskussion, an der sich neben den Herausgebern und Referenten u. a. Prof. Dr. *Georg Brunner* (Würzburg), Dr. *Ivo Lapenna* (London), Prof. Dr. *Vasyl Markus* (Rom), Prof. Dr. *Laszlo Révész* (Bern), Dr. *Henn-Jüri Uibopuu* (Salzburg) und Ministerialrat Dr. *Albrecht Zorn* (Bonn) beteiligten, konnte dagegen leider nicht im Rahmen des vorliegenden Sammelbandes wiedergegeben werden. Jedoch sind die Ergebnisse der Diskussion zum Teil in die Referate eingearbeitet worden.

Die Einführung in das Thema bildet ein grundsätzlicher Beitrag von *Boris Meissner* über Entstehung, Fortentwicklung und ideologische Grundlagen des Sowjetföderalismus. Die folgenden Beiträge behandeln von unterschiedlicher Sicht her Einzelfragen des sowjetischen Föderalismus. Zunächst untersucht *Jürgen Arnold* die staatsrechtliche Stellung der nationalen Gebietseinheiten der UdSSR. Die in vielem typische, in manchem aber auch spezifische Verfassungsentwicklung der baltischen Unionsrepubliken wird von *Lothar Schultz* untersucht, während *Hans Bräker* die sowjetische Religionspolitik in den zentralasiatischen Unionsrepubliken darstellt, in denen der Islam eine große Rolle spielt. Es folgen drei Referate, die der Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Unionsrepubliken auf wichtigen Einzelgebieten nachgehen, nämlich

der Wirtschaftsverwaltung (*Andreas Bilinsky*), der Rechtspflege (*Martin Fincke*) und dem Arbeitsrecht (*Klaus Westen*). Auch die zwei folgenden Beiträge stehen in einem gewissen inneren Zusammenhang. *Georg Geilke* untersucht den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Sowjetunion im allgemeinen, während *Leon Boim* die Rechtslage der jüdischen Volksgruppe in der Sowjetunion behandelt. Den Abschluß des Bandes bildet ein Referat, in welchem *Eberhard Schütz* dem sowjetischen Föderalismus als Alternativmodell den jugoslawischen Föderalismus gegenüberstellt, was um so aufschlußreicher ist, als Jugoslawien ebenfalls einen sozialistischen Staat darstellt.

Regensburg-Köln, im November 1972

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Entstehung, Fortentwicklung und ideologische Grundlagen des sowjetischen Bundesstaates Von <i>Boris Meissner</i>	9
Zur staatsrechtlichen Stellung der nationalen Gebietseinheiten der Sowjetunion Von <i>Jürgen Arnold</i>	69
Die Verfassungsentwicklung der baltischen Unionsrepubliken Von <i>Lothar Schultz</i>	97
Religionsproblematik und Nationalitätenpolitik. Zur sowjetischen Zentralasienpolitik und ihrem außenpolitischen Aspekt Von <i>Hans Bräker</i>	113
Die Zuständigkeit der Union und der Unionsrepubliken auf dem Gebiet der Wirtschaftsverwaltung von 1922 - 1972 Von <i>Andreas Bilinsky</i>	131
Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Unionsrepubliken auf dem Gebiet der Rechtspflege von 1922 bis 1972 Von <i>Martin Fincke</i>	153
Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Unionsrepubliken auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Am Beispiel der RSFSR Von <i>Klaus Westen</i>	201
Der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten nach der sowjetischen Gesetzgebung Von <i>Georg Geilke</i>	217
Die Rechtslage der jüdischen Volksgruppe in der Sowjetunion Von <i>Leon Boim</i>	239
Der Föderalismus in Jugoslawien und der Sowjetunion. Ein Vergleich Von <i>Eberhard Schütz</i>	289
Personenregister	305
Zur Person der Herausgeber und Mitarbeiter	310

Entstehung, Fortentwicklung und ideologische Grundlagen des sowjetischen Bundesstaates

Von *Boris Meissner*

I. Die Entwicklung der föderalistischen Idee in Rußland und der Wandel in der Einstellung Lenins zum Föderalismus

Bereits im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts hat die Frage einer föderativen Organisation des Russischen Reiches eine bedeutende Rolle gespielt. Der gewaltige territoriale Umfang des Imperiums und sein Charakter als Vielvölkerstaat legten eine solche Organisationsform nahe¹.

Zunächst stand der Gedanke einer Gliederung des Reichsgebietes in große eigenständige Territorien im Vordergrund. Er fand seinen Ausdruck im Verfassungsentwurf von *Novosil'cev*, des Vertrauten Kaiser Alexander I., aus dem Jahre 1819². Der Artikel I des Entwurfs sah vor, daß das Russische Reich mit allen seinen Gebieten, also auch Finnland und Polen, in zehn Statthalterschaften eingeteilt werden sollte. Unter den Dekabristen ging *Muravev* in seinem Verfassungsentwurf von einer Gliederung des Reiches in dreizehn autonome Staaten (*deržavy*) nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika aus³.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts geht die föderalistische Idee eine Verbindung mit dem Nationalitätenprinzip und dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Völker ein.

Für eine föderative Gliederung des Russischen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Nationalitätenprinzips traten außer *Bakunin* vor allem der aus der Ukraine stammende Historiker *Dragomanov* und *Černyševskij* ein⁴.

Dragomanov knüpfte bei seinen Überlegungen an die Verfassungspläne *Novosil'cevs* an. *Černyševskij*, der sich ebenso wie seine Vorläufer

¹ Vgl. *G. v. Rauch*: Rußland: Staatliche Einheit und nationale Vielfalt, München 1953.

² Vgl. *G. Vernadsky*: La charte constitutionnelle de l'Empire Russe de l'an 1820, Paris 1933; derselbe: A history of Russia, New Haven 1948; *A. Fateev*: La constitution russe de 1819. Bulletin de l'association russe à Prague II, 1935.

³ Vgl. *P. Gronsckij*: L'idée fédérative chez les décabristes, Le monde slave, Juin 1926; *A. G. Mazour*: The first Russian Revolution, Berkeley 1937.

⁴ Vgl. *Rauch*, a.a.O., S. 98 ff.; *V. G. Sokurenko*: Demokratičeskie učeniija o gosudarstve i prave na Ukraine vo vtoroj polovine XIX veka (Demokratische Lehren vom Staat und Recht in der Ukraine im 19. Jh.), Lvov 1966.

Herzen und *Bakunin* eingehend mit den amerikanischen Verfassungseinrichtungen befaßt hatte, leitete die Notwendigkeit einer föderalistischen Lösung aus der von ihm angestrebten demokratischen Ordnung ab⁵. „Demokratie fordert Selbstregierung und diese drängt zum Föderalismus.“

Das zaristische Regime hielt bis zu seinem Untergang an der Konzeption des „einheitlichen und unteilbaren Rußland“ fest und lehnte daher das Nationalitätenprinzip und die föderalistische Idee entschieden ab.

Es waren auf der Gegenseite starke Kräfte in den sozialistischen Parteien, die sich um die Jahrhundertwende herausbildeten, die eine föderative Neuordnung des Russischen Reiches im Zeichen des Selbstbestimmungsrechts der Völker und auf der Grundlage des Nationalitätenprinzips anstrebten. Sie sind dabei wesentlich durch die föderalistischen Vorstellungen der österreichischen Sozialdemokraten beeinflusst worden, die für eine weitgehende nationale Autonomie der einzelnen Völker des Habsburger Reiches unter Anwendung des exterritorialen Personalitätsprinzips eintraten. Im Unterschied zur überwiegenden Mehrheit der russischen Sozialdemokraten waren es vor allem die Sozialrevolutionäre und die nationalen sozialistischen Gruppierungen, angefangen vom „Bund“, dem jüdischen sozialdemokratischen Verband, die bereits vor der Februarrevolution eine föderalistische Lösung der Nationalitätenfrage befürworteten⁶.

Der Kongreß der Völker Rußlands, der vom 8. bis 15. September 1917 in Kiew stattfand, sprach sich im Sinne der austromarxistischen Konzeption für die Errichtung einer „Demokratischen Föderativen Republik Rußland“ auf der Grundlage einer engen Verbindung des Personalitäts- und Territorialitätsprinzips aus. Die auf dem Kongreß hauptsächlich vertretenen nationalen sozialistischen Parteien hatten sich bereits am 29. Mai 1917 in Petersburg zu einem Rat zusammengeschlossen und dabei die folgende EntschlieÙung über das „Recht eines jeden Volkes auf nationale Selbstbestimmung“ angenommen⁷.

„IV. Die sozialistischen nationalen Parteien werden für das Recht eines jeden Volkes auf jede beliebige der nachstehenden Erscheinungsformen des politischen Selbstbestimmungsrechts eintreten:

- a) national-territoriale Autonomie,
- b) national-personale (exterritoriale) Autonomie,
- c) Ausgestaltung der nationalen Gebiete auf föderativen Grundlagen

⁵ Zitiert nach *E. Hölzle*: Rußland und Amerika, München 1953, S. 230.

⁶ Vgl. *R. Pipes*: The Formation of the Soviet Union, Cambridge Mass. 1954, S. 30 ff.

⁷ Wortlaut: *S. M. Dimanštejn* (Hrsg.): Revoljucija i nacional'nyj vopros (Die Revolution und die nationale Frage), Bd. 3, Moskau 1930, S. 451 ff.

innerhalb des Russischen Staates, soweit diese Forderung nach dieser oder jener Form des staatlichen Daseins den richtig und demokratisch zum Ausdruck gebrachten Willen der Bevölkerung des ganzen Gebiets (und bei exterritorialen Volksgemeinschaften) des ganzen Volkes und nicht nur den Willen einzelner Parteien darstellt.

Der richtige und demokratisch zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes oder Gebiets wird entweder durch die (verfassungsgebende oder gewöhnliche) Vertreterversammlung dieses Volkes oder Gebiets, die auf Grund des allgemeinen, direkten, gleichen und geheimen Wahlrechts nach dem proportionalen System gebildet wird, oder durch eine allgemeine Volksabstimmung (Referendum) des betreffenden Volkes oder Gebiets bestimmt.“

Von dem Petersburger Parteienrat und dem Kiewer Völkerkongreß wurde angeregt, ein Nationalitätenministerium und einen Nationalitätenrat als ständige Vertretung der Interessen der Nationalitäten zu errichten⁸. Ferner sollte beim Außenministerium ein besonderes Gremium zur Beratung von Nationalitätenfragen geschaffen werden.

Diese Vorschläge sollten später von der Sowjetregierung in einem bolschewistischen Sinn verwirklicht werden.

Am 27. September 1917 war von der Provisorischen Regierung unter *Kerenskij* Rußland in eine Republik umgewandelt worden. Nicht zuletzt unter dem Druck der Kiewer Kundgebung entschloß sie sich, durch eine feierliche Erklärung „allen Nationalitäten das Recht der Selbstbestimmung auf einer Grundlage, die von der Konstituierenden Versammlung ausgearbeitet würde“, zuzubilligen⁹. Diese Erkenntnis kam zu spät, um die Zunahme der partikularistischen und separatistischen Bestrebungen unter den nichtrussischen Völkern zu verhindern.

Lenin hatte sich früh für das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das auf seine Initiative 1903 in das Parteiprogramm der SDAPR aufgenommen wurde¹⁰, und damit für eine Berücksichtigung des Nationalitätenprinzips beim Staatsaufbau ausgesprochen. Er hielt aber das Personalitätsprinzip mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker für nicht vereinbar und lehnte bis 1917 eine föderalistische Lösung für Rußland entschieden ab¹¹.

Dies geht aus seinem bekannten Schreiben an *Schaumjan* vom 6. Dezember 1913 und seiner Arbeit „Kritische Bemerkungen zur nationalen

⁸ Vgl. *Rauch*, a.a.O., S. 206, 209.

⁹ Wortlaut: *Dimanštejn*, a.a.O., S. 56.

¹⁰ Wortlaut: *B. Meissner*: Das Parteiprogramm der KPdSU 1903 bis 1961, Köln 1962, S. 115 ff.

¹¹ Vgl. *Pipes*, a.a.O., S. 36.