



Territorialautonomie in Europa

Bestimmungskriterien für
Autonomie und bestehende
Autonomiesysteme

Thomas Benedikter

Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Territorialautonomie in Europa

Bestimmungskriterien und bestehende Autonomiesysteme

Autor: Dr. Thomas Benedikter
 Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Weinstr. 60 - I-39057 Frangart
 Tel. +39 324 5810427
 info@politis.it
www.politis.it

Titelfoto: Der Landtag der Åland-Inseln in Mariehamn – Die älteste Territorialautonomie Europas (Gründung 1921). Autor: Åland Parliament. GNU Free Documentation License
 This file is licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/) license.

Bozen, Juni 2019



Die von POLITIS genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Cover: Demonstration für Selbstbestimmung in Barcelona 2014.

Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie...Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen, sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Territorialautonomie in Europa

von Thomas Benedikter

	<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>Seite</i>
1	Einführung.....	4
2	Bestimmungskriterien für moderne Territorialautonomie	5
2.1	Rechtsstaat.....	6
2.2	Demokratie.....	6
2.3	Die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen.....	7
2.4	Staatsbürgerliche Gleichberechtigung.....	8
3	Die Abgrenzung von Autonomiesystemen von anderen Formen vertikaler Machtteilung	9
3.1	Autonomie und Föderalsysteme.....	10
3.2	Autonomie und asymmetrische Bundesstaaten.....	10
3.3	Autonomie und Reservate („ethnische Autonomie“.....)	11
3.4	Autonomie und abhängige Gebiete.....	11
3.5	Autonomie und assoziierte Staaten.....	12
3.6	Autonomie und Mikrostaaten.....	12
3.7	Autonomie und Verwaltungsdezentralisierung.....	12
4	Der Vergleich von Autonomiesystemen	15
5	Europas bestehende Autonomiesysteme im Überblick.....	15
6	Lehren aus den Erfahrungen mit Territorialautonomie.....	22
7	Bedingungen für den Erfolg eines Autonomiesystems.....	23
	Bibliographie.....	26

1. Einführung

Das moderne Konzept von politischer Autonomie geht von der Erfordernis des Minderheitenschutzes in Teilgebieten eines Staates aus, und ist eine Antwort auf die Forderung nach kollektiver Selbstbestimmung mit regionaler Demokratie aufgrund einer meist ethnisch-sprachlich begründeten Gruppenidentität. Zwar ist territoriale Autonomie in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg auch Regionen gewährt worden, die in ihrer ethnolinguistischen Zusammensetzung keine Unterschiede zum Gesamtstaat aufweisen, wie z.B. in Spanien und Portugal,¹ doch ist in globaler Betrachtung das Motiv und Ziel des Schutzes ethnischer Minderheiten oder Minderheitenvölker deutlich vorrangig. Nun bauen moderne Formen von politischer Autonomie wohl auf historischen Erfahrungen von Autonomie in nicht-demokratischen Staatsformen auf, sind aber aus heutiger demokratietheoretischer Perspektive – wenn auch nicht unter staats- und völkerrechtlichem Aspekt – ans Vorhandensein eines demokratischen Rechtsstaates geknüpft. Selbstregierung unter autoritären Verhältnissen widerspricht *per definitionem* dem Grundgedanken von Autonomie (“autós” und “nomos”). Man könnte in solchen Fällen auch von “demokratischer Territorialautonomie” im Unterschied zu anderen Formen territorialer (vertikaler) Gewaltenteilung in demokratischen oder Machtdezentralisierung in nicht-demokratischen Rechtsordnungen sprechen (“autonomie-ähnliche territoriale Gewaltenteilung”).²

Warum überhaupt Autonomie? In der Mehrheit der heutigen Staaten leben eine oder mehrere Titularnationen mit meist mehreren ethnischen Minderheiten zusammen. Diese Minderheiten sind zwar bezogen auf den Staat eine numerische Minderheit, stellen in ihrem angestammten Gebiet aber oft die Bevölkerungsmehrheit. Solche kleineren Völker, indigene Völker, Volksgruppen oder Sprachminderheiten sind der kulturellen Hegemonie des Staatsvolks bzw. Titularnation ausgesetzt, die sich aus deren demographischer, wirtschaftlicher und politischer Stellung *volens nolens* ergibt.³ Minderheiten, gleich ob geographisch konzentriert oder verstreut lebend, geraten dadurch in dauerhafte strukturelle Benachteiligung: auch in funktionierenden Demokratien mit etabliertem Schutz individueller Menschen- und Minderheitenrechte können solche Gruppen ihre kulturelle Identität nicht in ausreichendem Maß wahren und ihr traditionelles Siedlungsgebiet nicht selbstverantwortlich und demokratisch gestalten. Die politische Vertretung im zentralen Parlament bildet die spezifische ethnische Zusammensetzung solcher Regionen nicht ab. Es bedarf einer Korrektur der vertikalen Machtverteilung, um das Gemeinwesen demokratisch gestalten und die ethnisch-kulturelle Diversität erhalten zu können. Dies trifft für zentralistische Staaten wie Frankreich oder Bangladesh gleichermaßen wie für föderalistische Staaten wie Indien und Russland zu, in deren Gliedstaaten zahlreiche Minderheiten leben, zu deren Schutz Autonomie eingerichtet worden ist.

Territorialautonomie schafft einen umfassenden rechtlich-politischen Rahmen für Minderheitenschutz und Gleichberechtigung verschiedener Ethnien in derselben Region. Zum einen haben sich das bloße Diskriminierungsverbot und die gut gemeinten, aber begrenzten Bemühungen

¹ Territorialautonomie ist z.B. auf Madeira und auf den Azoren sowie in verschiedenen Regionen Spaniens aus Gründen der geographisch und geschichtlich gewachsenen regionalen Identität eines Gebiets eingerichtet worden sowie aus Gründen der Gleichberechtigung mit anderen Regionen, nicht zum Schutz einer ethnischen Minderheit.

² Föderalsysteme, freie Assoziation, symmetrischer und asymmetrischer Regionalstaat, Status des “abhängigen Territoriums”, Territorialautonomie für einzelne Regionen, ethnisches Reservat.

³ Zur Einordnung von Autonomie als Voraussetzung für Demokratie und Minderheitenschutz vgl. Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe - Handbook*, Wien 2003, S. 190-197

zum Schutz von Minderheitenkulturen oder Minderheitensprachen als unzureichend erwiesen. Zum andern erheben immer wieder ethnolinguistische, von der Titularnation verschiedene Gruppen den Anspruch auf Selbstregierung oder Selbstbestimmung. In historischer Perspektive lässt sich erkennen, dass Autonomie oft die Kompromisslösung zwischen der Forderung nach Eigenstaatlichkeit und dem Anspruch des Zentralstaats auf Wahrung der nationalen Einheit darstellt. Dabei geht es primär um Territorialautonomie, im Unterschied zu Kulturautonomie und Lokalautonomie. Kulturautonomie überträgt Körperschaften öffentlichen Rechts, die von Minderheitenangehörigen betrieben werden, verschiedene Aufgaben im Kultur- und Bildungsbereich, während Lokalautonomie bloße Selbstverwaltung ohne Gesetzgebungskompetenzen umfasst.⁴ Im Folgenden konzentriere ich mich primär auf die Territorialautonomie.

Territorialautonomie bedeutet im Wesentlichen die dauerhafte, staats- oder verfassungsgesetzlich verankerte Übertragung von legislativen und exekutiven Befugnissen des Staats an demokratisch gewählte Organe einer Region, um ein Mindestmaß an Selbstregierung und ein ausreichendes Maß an Minderheitenschutz zu ermöglichen, ohne Infragestellung der staatlichen Einheit und nationalen Souveränität.

2. Bestimmungskriterien für moderne Territorialautonomie

Warum überhaupt eine Typologie der Autonomieformen? Eine Typologie solcher Regierungsformen wird benötigt, wenn man die bestehenden Regionalautonomien systematisch ordnen und vergleichen will. Wie in der vergleichenden Föderalismusforschung verhilft ein solcher Vergleich zu Einsichten, welche Lösungen unter welchen Bedingungen die besten Ergebnisse zeitigen. Daraus lassen sich die interessantesten und erfolgreichsten Regelungsformen territorialer Gewaltenteilung herauschälen, die als „Beispiele guter Praxis“ dienen können. Andererseits kann anhand eines zu bestimmenden Kanons an grundlegenden Gestaltungselementen der Mindeststandard eines modernen Autonomiesystems präziser definiert werden. Im Folgenden werde ich in drei Schritten vorgehen, um eine tragfähige Bestimmung heute funktionierender Autonomie im Rahmen der Typologie von vertikaler Gewaltenteilung zu liefern:⁵

- 1) zum ersten Grundkriterien benennen, die bei einer modernen Autonomie erfüllt sein müssen, um überhaupt als solche klassifiziert zu werden.
- 2) Zum zweiten eine Abgrenzung zu anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung vornehmen.
- 3) Zum dritten die Erörterung von Mindeststandards und der Möglichkeit von vergleichenden Analysen und Bewertungen.

Zunächst zu den Grundkriterien für die Bestimmung von Autonomie.⁶ Es geht darum, festzustellen, wann in einem bestehenden Modell von „*power-sharing*“, von territorialer Gewaltenteilung

⁴ Vgl. zur Kultur- und Lokalautonomie auch: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Wien 2003, p.192-196

⁵ Unter Autonomie verstehe ich in den folgenden Ausführungen immer eine staatsrechtliche Ordnung bzw. Regelung, nicht die Wirkung einer Form von Selbstregierung. Autonomie ist also die positivrechtliche Regelung, während das Wort Autonomie hier nicht im Sinne von freiem Spielraum politischer Gestaltung verwendet wird.

⁶ Auf diese Kriterien und die Abgrenzung von Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung geht der Autor ausführlicher ein in: Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, EURAC 2012, S. 21-29, S.71-76,

überhaupt von Regionalautonomie gesprochen werden kann, unabhängig von der offiziellen Benennung oder der fehlenden Selbstbezeichnung als „autonome Einheit“.⁷ Drei dieser Kriterien sind wesentlich, ein viertes dient der Abgrenzung zu Formen von ethnischer Autonomie (Reservaten):

- a) ein funktionierender, von allen beteiligten Gruppen anerkannter Rechtsstaat
- b) eine funktionierende pluralistische Demokratie mit freien und fairen Wahlen
- c) die dauerhafte Übertragung von Legislativkompetenzen auf eine gewählte Versammlung der autonomen Einheit.
- d) die Gleichheit staatsbürgerlicher Rechte aller legal auf dem autonomen Gebiet ansässigen Staatsbürger.

2.1 Rechtsstaat

Ohne Rechtsstaat kann es keine genuine Autonomie geben, d.h. wenn eine regionale Gemeinschaft bzw. autonome Region nicht als Rechtsträger vom Zentralstaat anerkannt wird, besteht keine Autonomie. Andererseits, wenn die de-facto-Machthaber einer Region die Verfassungsordnung und rechtsstaatlichen Verfahren des Zugehörigkeitsstaats nicht anerkennen, besteht genauso wenig Autonomie. Es geht dann um eine de-facto Selbstregierung eines Gebiets, doch ohne Anerkennung durch den Zugehörigkeitsstaat. Es gibt verschiedene Gebiete in verschiedenen Staaten, die sich *de facto* losgelöst haben (Somaliland und Puntland in Somalia, Berg Karabagh in Aserbaidschan), andere die sich meist mit Gewalt abgespalten und zu selbstständigen Republiken erklärt haben, aber von fast keinem Staat anerkannt worden sind (z.B. die Türkische Republik Nordzypern, Transnistrien, Abchasien, Südossetien). Autonomie liegt auch nicht unter den Bedingungen eines „abhängigen Gebietes“ (Art. 73 VN-Charta) und militärischer Besatzung vor, wie z.B. in Palästina, wo eine Übergangsregelung beschränkte Selbstverwaltung eines Gebiets erlaubt, das staatsrechtlich nicht zu Israel gehört.

2.2 Demokratie

Das Kriterium der Demokratie ist nicht so selbstverständlich wie es auf den ersten Blick den Anschein hat. Eine Position, die man im Unterschied zu meiner als *formalrechtlich* qualifizieren könnte, erachtet Autonomie unter jeder Herrschaftsform als gegeben an, also auch ohne demokratische Legitimation der autonomen Organe, sofern auf regionaler Ebene Gesetz- und Regierungskompetenzen ausgeübt werden können. Dies würde bedeuten, dass Territorialautonomie auch in autoritären Staaten wie Aserbaidschan und China als solche klassifiziert wird, oder im Extremfall in Diktaturen wie Turkmenistan oder Tadschikistan mit ihren autonomen Regionen. Im Kern geht es um eine normative Begriffsbestimmung im Unterschied zu einer formalrechtlichen Definition. Es trifft zwar zu, dass auch in autoritären Staaten autonome Territorien eingerichtet worden sind, und autonome Regionen in Staaten funktionieren, die trotz einer bestehenden demokratischen Verfassung keine freien und fairen Wahlen abgehalten haben. Ersteres gilt für China,

bzw. *The World Modern Autonomy Systems – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC Bozen 2010, als PDF auf: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects.asia.htm>

⁷ Unter „Territorialautonomien“ werden etwa bei WIKIPEDIA rund 100 solcher Territorien aufgelistet, die jedoch nur zum Teil begründbaren Kriterien für eine Autonomie entsprechen.

letzteres für Usbekistan, Tadschikistan und Aserbaidschan.⁸ Von ihrem Grundanliegen her betrachtet muss mE eine Territorialautonomie demokratisch verfasst sein oder sie ist nicht autonom, erlaubt also keine "interne Selbstbestimmung" der Bevölkerung des betroffenen Gebiets. Es geht ja um beides: die rechtliche Trägerschaft, das Subjekt einer Autonomie, und um das demokratische Verfahren. Wie in der Demokratie alle Staatsbürger so in einer autonomen Region alle Regionsbürger, nicht von oben vorgesetzte Machthaber.

In einer modernen Autonomie sind die in der Region legal ansässigen Staatsbürger die Souveräne, die eigentlichen Subjekte der Autonomie, die über ihre gewählten Vertreter und Organe legislative und exekutive Kompetenzen ausüben. Im autoritären Staat (z.B. in China) sind es von den staatlichen Machtinstanzen (Partei) nicht unabhängige, von der Bevölkerung nicht gewählte, also demokratisch nicht legitimierte Eliten, die regional die Macht ausüben. Sie können nicht abgewählt werden und üben diese von oben übertragene Macht auf Widerruf aus, sofern sie nicht in Konflikt mit der eigentlichen Machtstruktur der Einheitspartei geraten. In diesem Fall (etwa in Chinas 5 autonomen Provinzen) besteht keine vertikale Gewaltenteilung zwischen Zentralstaat und autonomer Region, sondern primär zwischen einem zentralen und einem peripheren Machtapparat, der nicht demokratisch legitimiert ist. Echte territoriale Gewaltenteilung im Sinne von Autonomie kann aber nur zwischen einer regionalen Gemeinschaft und den zentralen Organen des Gesamtstaats stattfinden. Wenn sich Parteibosse in der Hauptstadt und in der Region die Macht aufteilen, ist dies nicht Autonomie. Der Begriff der Autonomie muss an ein demokratisches Verfahren geknüpft sein, andernfalls verliert er seinen eigentlichen Sinn und Zweck.

Dieses Kriterium muss auch auf prinzipiell demokratische Staaten wie Aserbaidschan mit seiner autonomen Region Nachditschewan und Pakistan mit Azad Kashmir, Nordgebieten und F.A.T.A. angewandt werden. In Aserbaidschan sind weder die Wahlen auf nationaler noch auf regionaler Ebene von internationalen Beobachtern, wie etwa der OSZE oder des Europarats, als fair und frei anerkannt worden. Dabei verfügt Nachditschewan tatsächlich über autonome Befugnisse. Gleichermaßen Azad Kashmir in Pakistan, ein Freistaat mit formalrechtlicher Autonomie innerhalb Pakistans, doch weder sind die Wahlen wirklich demokratisch, noch ist die machthabende Partei unabhängig von der Regierung. Pakistans Nordgebiete, verfassungsrechtlich gar nicht Teil Pakistans, gehören also eher zum Rechtsstatus des abhängigen Gebiets. In solchen Fällen kann von Autonomie-ähnlichen Arrangements oder von bloß formal autonomen Regionen gesprochen werden.

2.3 Die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen

Das dritte Kriterium ist grundsätzlich unstrittig, nämlich die dauerhafte Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Region oder autonome Einheit.⁹ Liegen primäre oder zumindest sekundäre Legislativkompetenzen nicht vor, sondern nur ein Gesetzesvorschlagsrecht an die Zentralregierung (wie in Korsika), oder die bloße Befugnis für Ausführungsverordnungen (wie früher in Wales), oder kein direkt gewähltes, mit dieser Aufgabe betrautes Organ (Provinz Jeju in Südkorea),

⁸ Im Europaratsmitglied Aserbaidschan erfüllen die bisherigen Parlamentswahlen, nach übereinstimmender Einschätzung internationaler Organisationen, nicht gängige demokratische Standards, weshalb die Autonome Region Nakhitschewan nicht als solche betrachtet werden kann.

⁹ Zum Begriff Region schreibt Anna Gamper: „Von einer ‚politischen regionalen Einheit‘ zu sprechen, scheint nur dann sinnvoll, wenn einer Region Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen werden, weil eine ‚regionale Politik‘ ohne Gesetzgebungskompetenzen, die von einem regionalen, im Verfassungsstaat einer demokratischen Legitimation bedürftigen Gesetzgebungsorgan ausgeübt werden müssen, nicht möglich erscheint“, Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Frankfurt a.M. 2004, S. 71

gibt es keine Autonomie im wörtlichen Sinn, also Selbstgesetzgebung.¹⁰ Die „*Collectivité Territoriale*“ Korsikas hat z.B. bisher noch keine ausreichende Gesetzgebungskompetenz erhalten, weshalb sie nicht als „Autonome Region“ eingestuft werden kann. Eine derartige Übertragung von Befugnissen in Gesetzgebung und Verwaltung kann in Einheitsstaaten gleich wie in Bundesstaaten erfolgen.

Dies führt zur Frage, welche Bereiche mindestens der autonomen Einheit übertragen sein müssen, welchen Mindestumfang also die übertragenen Kompetenzen haben müssen, unterhalb welcher es keinen Sinn macht, von Autonomie zu sprechen. Dies ist etwa bei der formal autonomen Region Chittagong Hill Tracts in Bangladesh der Fall. In Papua und West Papua in Indonesien ist ebenfalls Autonomie eingerichtet worden, doch wird sie von der Mehrheit der dortigen Bevölkerung abgelehnt und funktioniert somit nicht. In verschiedenen Staaten gibt es darüber hinaus die Bezeichnung „autonom“ für untere Verwaltungseinheiten, z.B. „Autonome Stadt“, doch liegen keine echten Legislativkompetenzen vor. Man sollte hier besser von Lokalautonomie bzw. Verwaltungsautonomie sprechen. Die Bestimmung eines Mindestumfangs von Autonomie wird vor allem dann notwendig, wenn konkrete Verhandlungen oder die Definition eines Gruppenrechts auf Autonomie anstehen.

2.4 Staatsbürgerliche Gleichberechtigung

Das letzte Kriterium für die Bestimmung einer modernen Autonomie ist etwas weniger klar, geht es doch um ein verfassungsrechtliches Grunderfordernis demokratischer Staaten, nämlich die staatsbürgerliche Gleichheit und Gleichberechtigung. Dieses Kriterium dient der Abgrenzung von Territorialautonomie von ethnischer Autonomie, die sich konkret vor allem in der Organisationsform des Reservats ausdrückt. Mit anderen Worten: das Reservat eines indigenen Volkes, das von den Angehörigen dieses staatlich anerkannten Volkes getragen und verwaltet wird, ist keine moderne Autonomie. Solche Reservate bestehen in größerer Zahl in Nord- und Südamerika (304 in den USA, etwa 600 in Kanada) und werden nicht nur von den Angehörigen dieses staatlich anerkannten Volkes bewohnt. Doch die politischen Rechte werden nur den Angehörigen der das Reservat tragenden Ethnien zuerkannt. Gleichzeitig sind in verschiedenen Staaten die Reservatsbewohner für nationale Wahlen nicht wahlberechtigt für die gesamtstaatlichen Organe, haben also nicht dieselben staatsbürgerlichen Rechte wie die übrigen Staatsbürger. Es geht hier um das Konzept der „ethnischen Autonomie“, das einer bestimmten Gruppe auf ihrem angestammten Territorium weitreichende interne Selbstbestimmung ermöglichen soll.

Zwei Beispiele können diese verdeutlichen: in den beiden autonomen Regionen der Atlantikküste Nicaraguas sind alle ansässigen Staatsbürger, gleich ob indigen oder nicht, wahlberechtigt für das nationale und das regionale Parlament. Im Reservat der Navajo im Bundesstaat New Mexico, Arizona und Utah, hingegen wählen nur anerkannte Mitglieder des Stamms der Navajo den Ältestenrat (Stammesrat gebildet aus Repräsentanten der 88 Siedlungen), nicht jedoch andere auf dem Gebiet siedelnde US-Bürger. Die Reservatsangehörigen ihrerseits sind weder für die Wahlen zum Staat- noch zum Bundesparlament wahlberechtigt. Ganz unabhängig davon, welche Legitimation und welche demokratische Qualität ethnische Autonomie hat, sie ist keine „moderne Regionalautonomie“, die die rechtliche Gleichberechtigung aller legal im autonomen Gebiet ansässigen Staatsbürger voraussetzt. Dieses Kriterium erfordert jedoch nicht, dass innerhalb bestehender echter Territorialautonomien nicht Sonderregelungen für verschiedene Gruppen eingerichtet werden können, sofern nicht Grundrechte verletzt werden.

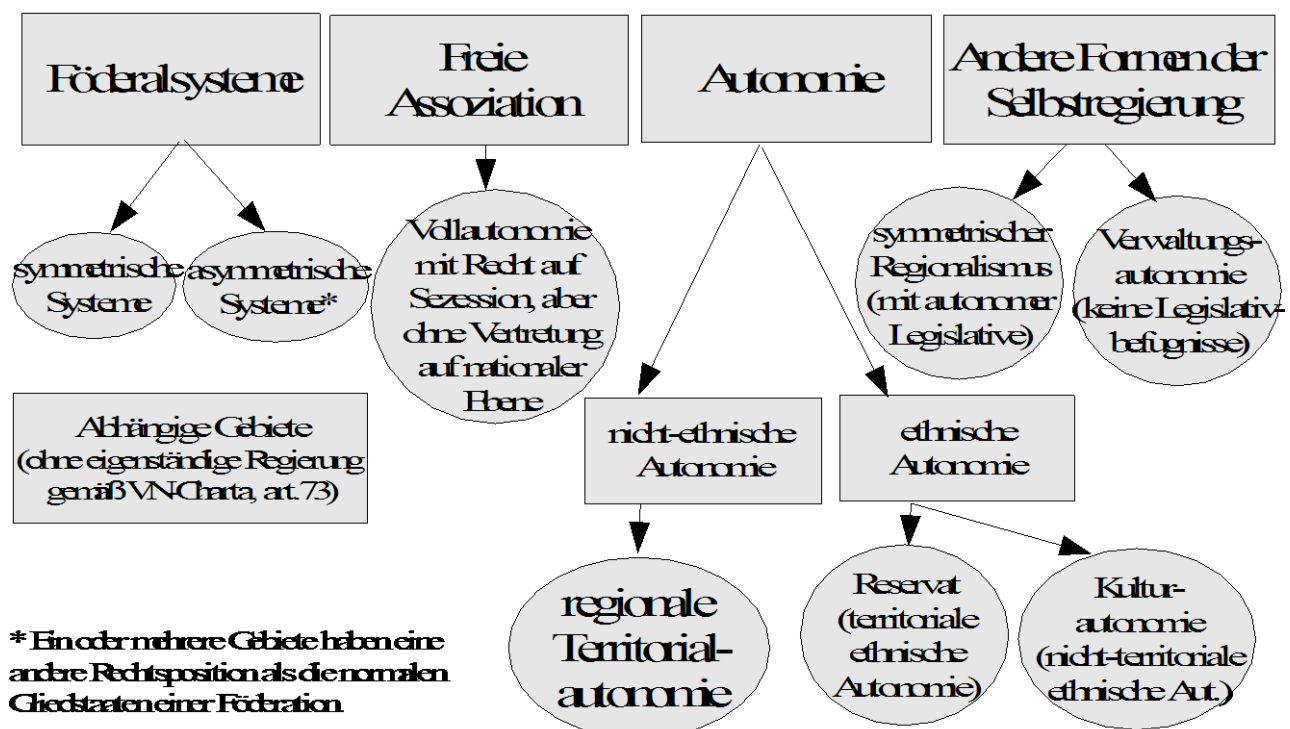
¹⁰ Europäische Einheitsstaaten, die Regionalautonomie nur für eine oder einige wenige Regionen eingerichtet haben sind folgende: Vereinigtes Königreich, Finnland, Dänemark, Portugal, Moldawien, Frankreich, Serbien.

Diese vier Kriterien sind für die Bestimmung einer modernen Territorialautonomie, im Unterschied zu einer ausschließlich formalrechtlichen Zugangsweise, wesentlich. Auch im wissenschaftlichen Diskurs kommt es darauf an, auf die Substanz der Autonomie, nämlich die demokratische Qualität einer Selbstbestimmungsform, Bedacht zu nehmen, genauso wie das in der Demokratie- und Föderalismustheorie geschieht.¹¹

3. Die Abgrenzung von Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Machtteilung

Nun zur Abgrenzung von moderner Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Machtteilung. Wie erwähnt werden in Nachschlagewerken verschiedenste Einheiten in vielen Staaten als "Territorialautonomie" geführt. Dies reicht von der Mönchsrepublik Athos in Griechenland über assoziierte Staaten wie Puerto Rico bis hin zu den Autonomen Republiken Russlands. Hier gilt es, anhand einer präzisen Definition eine klare Abgrenzung zu schaffen, um Territorial- oder Regionalautonomie als eigenständige Form territorialer Machtteilung *sui generis* zu etablieren, neben anderen, in demokratischen Rechtsstaaten bestehenden Formen.

Formen territorialer Machtteilung in modernen Staaten



11 Auf diese Kriterien und die Abgrenzung von Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung geht der Autor ausführlicher ein in: Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme - Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt*, EURAC Bozen 2012 (freies Download vom Internet)

3.1 Autonomie und Föderalsysteme

Ein Bundesstaat gründet auf einem verfassungsgesetzlich verankerten Arrangement der Aufteilung von legislativen und exekutiven Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten. Letztere nehmen an der zentralen Gesetzgebung über eine zweite Kammer des Bundesparlaments teil. Dieses muss zumindest dann immer eingeschaltet werden, wenn Verfassungsänderungen oder für die Länder besonders relevante Gesetze zur Behandlung kommen. Obwohl Autonomiearrangements manchmal als Unterkategorie eines Föderalsystems betrachtet werden, bestehen zwischen Bundesstaat und Regionalautonomie deutliche Unterschiede: Autonomie kann auch mit bloßem Staatsgesetz eingerichtet werden (z.B. Großbritannien), ein Bundesstaat kann nur durch die Verfassung begründet werden. In den allermeisten Fällen wird Autonomie nur einigen wenigen Teileinheiten bzw. Regionen eines Staats gewährt, ein Bundesstaat muss definitionsgemäß den Gesamtstaat umfassen. Autonome Gebiete werden im zentralen Parlament nur durch gewählte Parlamentarier vertreten (in Ausnahmefällen gewählte Mitglieder oder Vertreter bei der Zentralregierung), doch nehmen die Vertreter der autonomen Regionen nicht in einer institutionalisierten Form (wie etwa der Länderkammern) an der Gesetzgebung und Regierung des Zentralstaats teil.

Den Unterschied zwischen Föderalsystemen und Regionalstaaten bringt Anna Gamper folgendermaßen auf den Punkt: „Eine autonome Region muss zwar im gesamtstaatlichen Parlament vertreten sein durch Vertreter, die in der Region von der Bevölkerung oder demokratisch legitimierten Organen bestimmt werden. Es braucht aber – im Unterschied zum Bundesstaat – keine institutionelle Mitwirkung an der nationalen, staatlichen Legislative, also eine Mitwirkung der Regionen an der Gesetzgebung der zentralen Ebene.“¹²

3.2 Autonomie und asymmetrische Bundesstaaten

Asymmetrische Föderalsysteme sind solche Systeme, die verschiedenen Föderalsubjekten ein unterschiedliches Ausmaß an Zuständigkeiten und unterschiedliche Verfassungspositionen zuweisen. Ein solches System besteht typischerweise in Russland, während hingegen Spanien kein asymmetrischer Bundesstaat, sondern ein asymmetrischer Regionalstaat ist, der Regionalautonomie zum Grundprinzip der territorialen Gewaltenteilung gemacht hat. In asymmetrischen Bundesstaaten genießen die einzelnen Föderalsubjekte einen unterschiedlichen Umfang an Zuständigkeiten, um den Besonderheiten von ganzen Gruppen oder Kategorien von Teileinheiten gerecht zu werden. Die Teilgebiete bleiben jedoch als Föderalsubjekte in der Legislative auf Bundesebene gleichberechtigt mit allen anderen Föderalsubjekten. Das Attribut „autonom“ von verschiedenen russischen Teilgebieten (Republik, Kreis, *oblast*) darf nicht als synonym mit „Regionalautonomie“ betrachtet werden. Es geht hier immer um Föderalsubjekte, die – ohne über denselben Umfang an Kompetenz zu verfügen - mit allen anderen Subjekten gleichberechtigt sind, doch nicht mit Regionalautonomie als besonderer Lösung für spezielle Gebiete zu verwechseln sind.

Wenn allerdings ein Gebiet in einem Bundesstaat auf seiner ethnisch-sprachlichen Besonderheiten besondere Regelungen benötigt, können auch Bundesstaaten Territorialautonomien einrichten. Dies ist etwa der Fall in Kanada und Belgien, zwei Bundesstaaten, die in Nunavut und Deutsch-Ostbelgien eine Regionalautonomie eingerichtet haben. Auf der anderen Seite scheint ein Föderalsystem in

¹² Anna Gamper, *Regionen*, S. 80

jenen Staaten gar nicht geboten oder erforderlich, wo nur bestimmte Gebiete aufgrund einer Minderheitensituation einer besonderen Regelung bedürfen.

Russland und Spanien sind deshalb die beiden „Grenzfälle“ von Autonomie und Föderalsystem. Die Russische Föderation hat das Konzept des asymmetrischen Föderalismus zu seiner ausgeprägtesten Form gebracht, während Spanien, ausgehend von seinen in den 1930er Jahren entstandenen historischen Autonomien (Katalonien, Baskenland, Galizien) Territorialautonomie auf alle 17 Regionen ausgedehnt hat, doch dies nach einem asymmetrischen Muster, da jede Region ihr eigenes Statut mit einem unterschiedlichen Grad an Autonomie beschließen kann. Spanien ist der einzige Staat Europas, der all seinen Regionen per Statut eine differenzierte Form der Autonomie mit unterschiedlicher Gesetzgebungshoheit zuerkennt und das Recht der Regionen (Autonomen Gemeinschaften) auf Autonomie in seiner Verfassung verankert hat.

3.3 Autonomie und Reservate (“ethnische Autonomie”)

Ein Reservat ist im Allgemeinen eine Form von Selbstregierung und Selbstverwaltung eines kleineren, oft indigenen Volkes auf seinem angestammten Gebiet. Die Reservatsbewohner haben idR eine offiziell erfasste ethnische Zugehörigkeit (Stammeszugehörigkeit), die sie zu legal ansässigen Bürgern ihres Reservats macht. Nicht zur Titular-Ethnie eines Reservats gehörende, doch im Reservat wohnhafte Staatsbürger genießen nicht das gesamte Ausmaß der Rechte der Reservatsbürger. Reservate haben idR besondere Regeln für den Erwerb und den Verlust der “Reservatsbürgerschaft”. Territorialautonomie unterscheidet sich nicht nur in der allg. und gleichen Staatsbürgerschaft seiner Bewohner, sondern auch in der gleichberechtigten politischen Vertretung seiner Bewohner im nationalen Parlament. Reservate nehmen idR weder am politischen Willensbildungsprozess im Zentralstaat teil, noch sind ihre Bürger durch gewählte Vertreter dort vertreten.

3.4 Autonomie und abhängige Gebiete

Laut Artikel 73 der VN-Charta sind abhängige Gebiete solche Gebiete, die keine volle Unabhängigkeit oder Souveränität genießen, aber auch nicht verfassungsrechtlicher Teil eines souveränen Staats sind. Es gibt verschiedene Ausprägungen von derartiger Abhängigkeit. Meist befinden sich solche Gebiete in Übersee und sind ein Erbe der Kolonialzeit. Für diese Gebiete sind besondere Regelungen zur Selbstverwaltung in Kraft gesetzt worden, die auch legislative Kompetenzen umfassen. Verschiedenen abhängigen Gebieten ist auch das Recht auf Selbstbestimmung zuerkannt worden, das in Vergangenheit verschiedentlich ausgeübt worden ist und in anderen Fällen noch aussteht. Alle abhängigen Gebiete der Erde werden von WIKIPEDIA aufgelistet.¹³

Neben solchen staatlich und völkerrechtlich anerkannten “abhängigen Gebieten” gibt es verschiedene Territorien, die umstritten oder militärisch besetzt sind, die sich abgespalten haben und de-facto unabhängig sind, die von einer Befreiungsbewegung besetzt gehalten werden. Allesamt können nicht als Territorialautonomien betrachtet werden.

¹³ Eine vollständige Liste der Abhängigen Gebiete der Erde findet sich auf: http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories. In Europa verfügen Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Norwegen über abhängige Gebiete in verschiedenen Weltregionen.

3.5 Autonomie und assoziierte Staaten

Ein assoziierter Staat hat seine eigene Verfassung und volle innere Selbstregierung, doch ein Mindestmaß an Kompetenzen wird vom assoziierenden Staat wahrgenommen, vor allem die Verteidigung und Außenpolitik. Der Haupt-unterschied zwischen Autonomie und freier Assoziation liegt im rechtlichen Begriff der Staatlichkeit. Assoziierte Staaten sind in der Tat berechtigt, dieses Verhältnis jederzeit zu widerrufen. Einige ehemals mit den USA assoziierte Staaten wie die Marshall Inseln, Palau und der Bundesstaat Mikronesien haben dieses Recht ausgeübt und sind jetzt unabhängige Mitglieder der VN. Autonomie dagegen ist nicht gleichbedeutend mit Staatlichkeit und kann in den meisten Fällen nicht einseitig widerrufen werden.

3.6 Autonomie und Mikrostaaten

In einigen Publikationen¹⁴ werden Kleinstaaten wie z.B. Andorra, San Marino, Liechtenstein, Monaco und der Vatikan auf einer Ebene mit autonomen Regionen abgehandelt. Obwohl nun einige der Kleinstaaten rechtlich einige ihrer Hoheitsfunktionen wie z.B. einen Großteil der Außen- und Verteidigungspolitik einem größeren Nachbarstaat übertragen haben, ist dies als Entscheidung eines souveränen Staats erfolgt. Kleinstaaten sind ihrem Rechtscharakter nach souveräne Subjekte des Völkerrechts und Mitglieder der VN, autonome Regionen hingegen nicht.

3.7 Autonomie und Verwaltungsdezentralisierung

Die bloße Übertragung von Verwaltungsbefugnissen an regionale Institutionen reduziert die „Selbstregierungsagenturen“ zu einer Art ausgelagertem Zweig der staatlichen Verwaltung, die mit der Ausführung von an zentraler Stelle getroffenen Entscheidungen beauftragt wird.¹⁵ Aus diesem Grunde kann z.B. Korsika nicht als autonome Region eingestuft werden, da seine Regionalversammlung der Regierung in Paris nur Gesetzesvorschläge empfehlen, aber nicht selbst verabschieden kann. Reale Autonomie muss dagegen eine echte Gesetzgebungsbefugnis umfassen, die zweierlei Formen annehmen kann: entweder ausschließliche (primäre) Befugnis oder eine konkurrierende (sekundäre) Befugnis, die durch die Rahmengesetzgebung des Zentralstaats beschränkt wird. Ist keine von beiden vorhanden, handelt es sich bei der vorgeblichen Autonomie um bloße Verwaltungsdezentralisierung oder Lokalautonomie ohne Gesetzgebungsbefugnisse.

Territorialautonomie muss auf jeden Fall beinhalten, dass ein Mindestmaß an autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen an eine demokratisch gewählte regionale (territoriale) Institution politischer Vertretung mit staatlichem Rechtsakt übertragen worden ist. Die Art der Verankerung einer Autonomie, die Form der Rechtsbehelfs und der Konfliktschlichtung, der Umfang übertragener Kompetenzen und die Ausstattung einer solchen Institution mit besonderen Rechten und Regeln kann flexibel und unterschiedlich sein von Region zu Region, doch müssen die genannten Grundkriterien erfüllt sein.¹⁶

¹⁴ Vgl. Tibet Justice Centre, <http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx>; und ebenso Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia 1996

¹⁵ Vgl. Europarat, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Berichterstatter: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, Teil VI, iii and iv, <http://www.coe.int/>

¹⁶ Zum Begriff Region schreibt Anna Gamper: „Von einer ‚politischen regionalen Einheit‘ zu sprechen, scheint nur dann sinnvoll, wenn einer Region Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen werden, weil eine ‚regionale Politik‘ ohne Gesetzgebungskompetenzen, die von einem regionalen, im Verfassungsstaat einer

Sind alle Regionen oder Teileinheiten eines Staats, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, autonom? Einige Regionalstaaten wie z.B. Italien haben alle Regionen mit einem gleichen Maß an legislativen Kompetenzen ausgestattet. In diesen Fällen scheint der Unterschied zu "autonomen Regionen" nur mehr in der Art der verfassungsrechtlichen Verankerung und im Ausmaß der autonomen Zuständigkeiten zu liegen. In Italien gibt es zwei Kategorien von Regionen: solche mit Sonderstatut und solche mit Normalstatut, wobei erstere als autonome Regionen oder Regionen mit Sonderautonomie bezeichnet werden. In Spanien hingegen hat jede Autonome Gemeinschaft *per definitionem* autonomen Status. Das Recht der regionalen Gemeinschaften auf Autonomie ist in der Verfassung verankert. Hier bestehen fließende Grenzen. Auf jeden Fall würde ich die Verwendung des Begriffs "Regionalautonomie" für jene Fälle für sinnvoll erachten und sie auch darauf beschränken, wo einer oder einigen Teilgebieten eines Staates aufgrund besonderer Eigenarten vor allem ethnisch- sprachlich, historischer Art ein besonderer Status zuerkannt worden ist. Das Modell Spanien, das manche auch als verkapttes Föderalsystem betrachten, bildet in der heutigen Staatenwelt noch immer die absolute Ausnahme.

Geht man von diesen Kriterien und den oben angeführten Abgrenzungen aus, lassen sich 2019 weltweit maximal 65 funktionierende Autonomiesysteme in 19 Staaten ausmachen. Es gibt, wie erwähnt, eine ganze Reihe weiterer autonomer Regionen in anderen Staaten (Aserbaidshan, Usbekistan, Tadschikistan, Pakistan), die aufgrund des Kriterium der fehlenden demokratischen politischen Freiheiten nicht als Autonomien eingestuft werden können, ebenso wenig wie China mit seinen 5 autonomen Provinzen, die nicht auf gleicher Ebene mit Katalonien oder Sizilien oder Aceh betrachtet werden können. Daneben gibt es Regionalautonomien, die zwar in demokratischen Staaten bestehen, aber nicht funktionieren, also nicht operativ sind, da sie von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt werden (z.B. West-Papua und Papua in Indonesien und die CHT in Bangladesh). Schließlich gibt es verschiedene "Autonome Gebiete" oder "Provinzen" demokratischer Staaten die zwar autonome Befugnisse erhalten haben, die jedoch nicht von frei gewählten regionalen Versammlungen (z.B. Korsika in Frankreich und Jeju in Südkorea) ausgeübt werden. Solche Selbstregierungsformen müssen dann, wie erwähnt, als "autonomie-ähnliche Selbstverwaltungsarrangements" bezeichnet werden.

Die Regionen der Welt mit Territorialautonomie (Stand 2019)

<i>Staat</i>	<i>Autonome Region/Einheit</i>	<i>Hauptstadt</i>	<i>Bevölkerung</i>
Italien	Sizilien	Palermo	5.031.081
	Sardinien	Cagliari	1.650.052
	Friaul-Julisch Venetien	Udine	1.204.718
	Trentino-Südtirol	Trient	974.613
	Aostatal	Aosta	122.868
Spanien (In Spanien gibt es auch zwei autonome Städte, Ceuta und Melilla)	Andalusien	Sevilla	7.849.799
	Katalonien	Barcelona	6.995.206
	Madrid	Madrid	5.964.143
	Valencia	Valencia	4.692.449
	Galizien	Santiago de Compostela	2.762.198
	Kastilien-Leon	Valladolid	2.510.849
Baskenland	Vitoria/Gasteiz	2.125.000	

demokratischen Legitimation bedürftenden Gesetzgebungsorgan ausgeübt werden müssen, nicht möglich erscheint“, Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Frankfurt a.M. 2004, S. 71

	Kanarische Inseln	Las Palmas de Gran C.	1.968.280
	Kastilien-La Mancha	Toledo	1.894.667
	Murcia	Murcia	1.335.792
	Aragon	Zaragoza	1.269.027
	Extremadura	Mérida	1.083.897
	Asturien	Oviedo	1.076.635
	Balearn	Palma de Mallorca	983.131
	Navarra	Pamplona	593.472
	Kantabrien	Santander	562.309
	La Rioja	Logrono	
Großbritannien	Schottland	Edinburgh	5.094.800
	Wales	Cardiff	2.958.600
	Nordirland	Belfast	1.710.300
	Isle of Man	Douglas	80.058
	Guernsey	Saint Peter Port	65.573
	Jersey	Saint Helier	91.626
Finnland	Åland Inseln	Mariehamn	26.711
Dänemark	Grönland	Nuuk	56.375
	Färöer Inseln	Torshavn	44.228
Belgien	Deutschsprachige Gemeinschaft	Eupen	72.000
Frankreich	Neukaledonien	Nouméa	230.789
	Franz. Polynesien	Papeete	259.596
Moldawien	Gagausien	Comrat	171.500
Serbien	Vojvodina	Novi Sad	2.031.000
Portugal	Azoren	Ponta Delgada	253.000
	Madeira	Funchal	265.000
Kanada	Nunavut	Iqaluit	31.906
	Yukon	Whitehorse	37.858
	Nordwest-Territorien	Yellowknife	44.469
Nicaragua	Atlantikregion Nord	Puerto Cabezas	249.700
	Atlantikregion Süd	Bluefields	382.100
Panama	Comarca Guna Yala	San Blas	47.000
Tansania	Sansibar	Sansibar	982.000
Irak	Autonome Region Kurdistan	Erbil	5.895.052
Philippinen	Bangsamoro Autonomous Region (Mindanao)	Cotabato City	3.781.387
Papua Neu Guinea	Bougainville	Arawa	175.100
Indonesien	Aceh	Banda Aceh	4.031.589
Indien (13 autonome Distrikte)	Bodoland, Chakma, Dima Hasao, Garo Hills, Gorkhaland, Jaintia Hills, Karbi Anglong, Kargil Hills, Khasi Hills, Lai, Leh Hills, Mara, Mising, Rabha Hasong, Sadar Hills, Tripura Tribal Areas		<i>rund. 8,500.000</i>
Insgesamt	65		

Quelle: [www.istat.it]; [www.wikipedia.org]; [<http://en.wikipedia.org>]; jüngste Zahlen der Volkszählungen bzw. offizielle Schätzwerte. Die Autonome Region Bangsamoro ist 2018 als Erweiterung der „Autonomous Region Muslim Mindanao“ entstanden. Die Autonome Region Krim der Ukraine ist im März 2014 nach einem verfassungswidrigen Referendum von der Ukraine abgetrennt und Russland angegliedert worden, wo es keine Autonomie genießt. Weitere Details in: Thomas Benedikter, The World's Modern Autonomy Systems, EURAC Bozen 2012, <http://www.eurac.edu/ORG/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>

Spaniens Staatsaufbau könnte auch als „Asymmetrischer Regionalstaat“ beschrieben und klassifiziert werden. Da die spanische Verfassung diesen Aufbau ausgehend vom Grundrecht der Regionen auf Territorialautonomie selbst mit „Staat Autonomer Gemeinschaften“ bezeichnet, werden hier zwar all diese Regionen als „autonom“ klassifiziert, verfügen aber über einen unterschiedlichen Grad an Autonomie.

4. Der Vergleich von Autonomiesystemen

In Entsprechung zu ihrer Geschichte, politischen Entwicklung, ethnischen Zusammensetzung und geographischen Lage weisen die Autonomieregelungen dieser 65 Regionen ganz erhebliche Unterschiede auf. Können sie überhaupt verglichen werden? Regionalautonomien beruhen auf einem komplexen rechtlichen Regelwerk, das von den Autonomiestatuten bzw. -gesetzen über die Durchführungsbestimmungen bis zur Anwendung der autonomen Kompetenzen reicht. Ein derart komplexer Rechtsvergleich erscheint weder sinnvoll noch machbar. Sinnvoller scheint ein Vergleich einzelner Gestaltungselemente von Autonomien. Dabei ist auszugehen von den gemeinsamen Grundanliegen dieser Regionalautonomien: Minderheitenschutz, das friedliche Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen, die eigenständige Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, die faktische Chancengleichheit der Angehörigen aller Gruppen, die Stabilität und Nachhaltigkeit des Autonomiesystems selbst.

Zunächst ist festzuhalten, dass im Rahmen der Typologie der Formen territorialer Gewaltenteilung Regionalautonomie einen besonderen, abgrenzbaren Platz einnimmt. In den meisten Fällen ihrer Anwendung ist damit demokratische Selbstregierung und ein hohes Maß an Minderheitenschutz erzielt worden. In der Qualität der Autonomiesysteme und in ihrer praktischen Ausformung bestehen allerdings zwischen den bestehenden Autonomien erhebliche Unterschiede. Es macht nun wenig Sinn, einen "Optimalstandard an Autonomie" formulieren zu wollen, da Territorialautonomie immer auch auf den besonderen historisch-politischen Kontext und den speziellen Bedarf eines Gebiets und einer regionalen Gemeinschaft zugeschnitten sein muss und ist. Man kann allerdings Mindeststandards autonomer Regelungskompetenz definieren, die es erlauben, sog. "Beispiele guter Praxis" ausfindig zu machen.

Ein Vergleich der Autonomiesysteme lässt sich nur anhand der einzelnen Gestaltungselemente eines Autonomiesystems vornehmen, wobei die Ergebnisse und Leistungen solcher Regeln empirisch zu erfassen sind. Effizienz der Verwaltung, Stabilität und Frieden, Minderheitenschutz, der Grad der politischen Beteiligungsmöglichkeiten - dies könnten einige der Evaluationskriterien für die Beurteilung der Gesamtleistung eines Autonomiesystems sein. Autonomiesysteme als solche lassen sich kaum exportieren von einem in den anderen politisch-rechtlichen Kontext, doch einzelne Gestaltungselemente lassen sich sehr wohl vergleichen und *mutatis mutandis* in anderen Staaten zur Anwendung bringen. Es wird weiterer Forschung bedürfen, jene Elemente herauszufinden, zu systematisieren und empirisch zu untersuchen, die wesentlich für das Gelingen und den Erfolg einer Autonomie sind.

5. Europas bestehende Autonomiesysteme im Überblick

Moderne Territorialautonomie gibt es erst seit knapp 100 Jahren (Åland Inseln 1921). „Modern“ deshalb, weil echte Autonomie untrennbar mit Demokratie verbunden ist und vorherige, also vormoderne Formen von Selbstregierung nicht in den Rahmen eines Rechtsstaats mit

parlamentarischer Demokratie eingebettet waren.¹⁷ Seit 1921 in Finnland unter der Obhut des Völkerbunds für die schwedische Volksgruppe auf den Åland Inseln die erste international verankerte Autonomie entstand, ist diese Form der vertikalen Gewaltenteilung zwischen einem Zentralstaat und einem oder mehreren Teilgebieten in allen Kontinenten zur Anwendung gelangt. Nach wie vor bestehen die meisten autonomen Regionen, nämlich 38 von rund 65, in Europa.¹⁸ Den Anlass und Hintergrund für die Gewährung dieser Art von „internen Selbstbestimmung“ bildete in den meisten Fällen der Konflikt eines Staats mit einer nationalen Minderheit oder einem kleineren Volk. In den meisten Fällen wurde die Autonomie auch nicht geschenkt, sondern nach langen politischen und z.T. gewaltsamen Auseinandersetzungen erkämpft. Mit der Gewährung von Autonomie konnten nachweislich zahlreiche derartige Konflikte nachhaltig gelöst und eine neue Partnerschaft zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen aufgebaut werden.

Diese Form der Selbstregierung, die eine autonome regionale Legislative voraussetzt, bietet sich heute als Königsweg für Minderheitenschutz an. Mit Autonomie können alle wesentlichen Aufgaben zur Erhaltung der kulturellen Identität kleinerer Völker und Volksgruppen selbst auf regionaler Ebene gestaltet werden, ohne Staatsgrenzen verändern zu müssen. Dabei kommt es wesentlich darauf an, dass in mehrsprachigen, plurinationalen autonomen Regionen eine konkordanzdemokratische Beteiligung aller Gruppen an der Macht hergestellt wird wie z.B. in Nordirland, im Baskenland und in Südtirol. Schließlich muss Autonomie auch verfassungsrechtlich und wenn möglich völkerrechtlich gut abgesichert werden, um nicht leidvolle und konflikträchtige Erfahrungen der Rücknahme von Autonomie wie in Eritrea, Kaschmir, Irakisch-Kurdistan, Kosovo, Abchasien und Süd-Ossetien zu wiederholen.

Bei Anwendung dieser Voraussetzungen ist eine eindeutige Zuordnung der (europaweit) bestehenden Regionalautonomien möglich, auch wenn sich in verschiedenen Einzelfällen die politische Situation im Fluss befindet.¹⁹ So könnte etwa die Zuerkennung von legislativen Befugnissen an die Regionalversammlung von Korsika dieser Insel echte Autonomie verschaffen, wie sie andere „Überseeeländer“ (*Pays d’outre mer*) Frankreichs, nämlich Neukaledonien und Französisch-Polynesien, schon genießen. Transnistrien könnte von der *de-facto*-Republik zur autonomen Region Moldawiens nach dem Muster Gagausiens werden. Andererseits könnte Schottland sich in in einer neuen Volksabstimmung nach jener von 2014 vom Vereinigten Königreich lösen und zum unabhängigen Staat werden. Dasselbe gilt für Katalonien, das nach einer Änderung der spanischen Verfassung eine Volksabstimmung im Einklang mit der Verfassung abhalten und in der Folge zu einer souveränen Republik werden könnte.

Abseits von solchen Hypothesen bestehen 2019, aufgrund der genannten Bestimmungskriterien weltweit rund 65 autonome Regionen in 19 Staaten aller Kontinente. Dabei werden alle „Autonomen

17 Laut den hier angewandten Bestimmungskriterien für „moderne Territorialautonomie“ können nur autonome Regionen, die mit demokratischen Verfahren innerhalb eines funktionierenden Rechtsstaats errichtet worden sind, als „echte Autonomiesysteme“ eingestuft werden.

18 Dabei werden alle 17 Autonomen Gemeinschaften Spaniens als solche gezählt, obwohl manche Beobachter Spanien als verkappten Föderalstaat betrachten. Die autonomen Gebiete der Niederlande werden 2010 einen „status a parte“ erhalten bzw. zu assoziierten Gebieten und sind hier nicht mehr mitgezählt.

19 Zu Europa werden in diesem Text alle 47 Mitgliedsstaaten des Europarats gezählt, dh die Türkei ist eingeschlossen, die transkaukasischen Staaten nicht. Politisch, aber nicht geographisch zu Europa gehören die Überseegebiete Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und Norwegens. Einzelne dieser Gebiete genießen Regionalautonomie und werden somit als im staatsrechtlichen Sinne zu Europa gehörend hier zu den Regionalautonomien Europas gezählt.

Gemeinschaften“ Spaniens aufgrund ihrer stärker differenzierten Autonomie als Territorialautonomien eingestuft im Unterschied zu den Regionen mit Normalstatut Italiens. Die „abhängigen Gebiete“ gemäß Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen sind aufgrund ihrer völker- und verfassungsrechtlichen Einordnung und des Mangels an legislativen Kompetenzen nicht als autonome Regionen zu betrachten.²⁰ Genauso wenig werden in dieser Liste jene Regionen als „autonom“ eingestuft, die zwar Gesetzgebungshoheit haben, doch diese in symmetrischer Form aufgrund der Verfasstheit des Gesamtstaats als Regionalstaat erhalten haben (Italien). Im Folgenden ein kurzer Überblick über die heute in Europa funktionierenden Territorialautonomien.

Die **Åland Inseln** verfügen über die am weitesten reichende und umfassendste Autonomie. Die Åländer haben, vor allem nach der Reform ihres Autonomiestatuts von 1991, legislative und exekutive Kompetenzen in nahezu allen für die Bewohner dieser Inseln relevanten Lebensbereiche. Åland verfügt auch über eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, während Straf- und Zivilrecht und Gerichtsbarkeit noch staatliche Kompetenz sind. Åland hat eine begrenzte Steuerhoheit, doch eine sehr solide Finanzierungsregelung. Mit dem *“Hembygdsrätt”* haben die Åländer auch eine der wenigsten autonomen Regionen der Erde eine Art Regionsbürgerschaft eingeführt, die die Voraussetzung für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, des Grunderwerbs und der Ausübung eines Gewerbes im autonomen Gebiet darstellt. Auf Åland ist nur Schwedisch die offizielle Sprache. Somit ist Åland ein von Finnland deutlich abgehobenes Sondergebiet, das mit dem restlichen Finnland über die gemeinsame Verfassung und das Zivil- und Strafrecht, das Steuerrecht, die allgemeine Wirtschafts- und Geldpolitik verbunden ist, und natürlich auch die Außen- und Verteidigungspolitik nicht selbst gestalten kann. Doch hat Åland auch in den Außenbeziehungen einige Sonderrechte und genießt gegenüber der EU einen Sonderstatus.

Ebenfalls über eine weitreichende Autonomie verfügen die zu Dänemark gehörenden Inselgruppen der **Färöer und Grönlands**. Auch hier sind im Wesentlichen nur mehr die Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Gerichtsbarkeit und das Zivil- und Strafrecht Sache des Zentralstaats. Obwohl das allgemeine Staatsbürgerschaftsrecht und die Souveränität bei Dänemark liegen, haben auch die Färöer Inseln eine Art *“Inselbürgerschaft”*. In der Außenpolitik haben die Färinger besondere Befugnisse erhalten. Sie sind nicht nur im Nordischen Rat, zusammen mit den Åland Inseln und Grönland gleichrangig mit den Staaten vertreten, sondern haben auch eine Sonderstellung gegenüber der EU, mit der die Färöer direkt verhandeln. Während auf Åland Nicht-Åländer keinen Grund und Boden erwerben können, ist dies den neu zuziehenden dänischen Staatsbürgern auf Grönland und den Färöern erlaubt.

Grönland hat seine Autonomie mit dem neuen Autonomiestatut von 2009 nochmals erweitern können. Schon 1985 ist Grönland aus der EU ausgestiegen, um einen Teil seiner Lebensgrundlagen selbst besser kontrollieren und nutzen zu können, nämlich die Fischgründe vor der Insel. Grönland hat wie die Färöer einen Sonderstatus gegenüber der EU, der direkt mit Brüssel ausgehandelt worden ist. Dieser Umstand macht uns auch bewusst, dass im Rahmen der EU der Grad an tatsächlicher Regionalautonomie nicht nur am Umfang und an der Tiefe der vom Staat übertragenen Befugnisse gemessen werden muss, sondern auch die supranationalen Entscheidungsbefugnisse der EU in Betracht gezogen werden müssen. In einer mit dem Lissaboner Vertrag weiter verstärkten EU-Kompetenzniveau muss berücksichtigt werden, dass Autonomie nicht nur durch die Nationalstaaten,

²⁰ Eine vollständige Liste der Abhängigen Gebiete der Erde findet auf: http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories. In Europa verfügen Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Norwegen über abhängige Gebiete in verschiedenen Weltregionen.

sondern auch durch den Brüsseler Zentralismus ernsthaft beeinträchtigt werden kann bzw. Im EU-Recht seine Grenzen findet. Immer mehr müssen sich autonome Regionen auch gegen Eingriffe der EU in ihre autonome Kompetenzsphäre wehren. Die Regelung der nordischen Inselautonomien in Sachen Freizügigkeit und Außenbeziehungen beruhen auf Sonderbestimmungen, die von Finnland und Dänemark ausgehandelt worden sind.

Auch die **Autonomen Gemeinschaften Spaniens**, insbesondere jene der "historischen Nationalitäten" der Basken, Katalanen und Galizier, können als fortgeschrittene Autonomien mit umfassenden legislativen und exekutiven Kompetenzen betrachtet werden. Das neue Autonomiestatut **Kataloniens** von 2006 bildet mit Sicherheit die Grundlage für eine der umfassendsten Autonomien Europas, und zwar für das größte Volk Europas ohne eigenen Staat. Gleichzeitig ist Katalonien mit 7,5 Mio. Einwohnern bevölkerungsmäßig die zweitgrößte autonome Region Europas nach Andalusien. Das Baskenland (ähnlich auch Navarra) und Katalonien haben nicht nur eine stärker ausgebaute Finanzautonomie, sondern auch eine autonome Polizei und zusätzliche Rechte in der Verwaltung der Gerichtsbarkeit und im Zivilrecht.

Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens erstellen und verabschieden ihre eigenen Autonomiestatute, die von Parlament in Madrid genehmigt werden müssen. Somit können die Regionen von sich aus die Entwicklung des Autonomiesystems weiter treiben. Spanien ist ein komplexer und dynamischer "Staat der Autonomien", worin die historischen kleineren Völker oder "Nationalitäten" zusammen mit Navarra, Valencia und den Kanarischen Inseln die treibenden Kräfte bilden und den Zentralstaat zur ständigen Anpassung seiner Gesamtstruktur drängen. Manchmal wird dieses System auch als quasiföderales System oder als asymmetrischer Föderalismus bezeichnet, das für andere multiethnische Staaten Europas Vorbild sein könne. Doch ist etwa die Position und Bedeutung Kataloniens für Spanien nicht zu vergleichen mit jener kleiner Minderheiten wie der Aländer oder Deutsch-Belgier oder anderer kleiner Inselgruppen. Ein europäischer Zentralstaat tut sich wesentlich leichter, solchen Inselgruppen Rechte in Sachen Staatsbürgerschaft oder Immigrationskontrolle zu verleihen als Regionen, die zusammen ein Viertel der Bevölkerung und ein Drittel der Wirtschaftsleistung stellen wie es in Spanien mit dem Baskenland und Katalonien zusammengenommen der Fall ist. Dennoch hat sich die politische Mehrheit in Katalonien entschlossen, den Weg der Selbstbestimmung zu gehen und zu diesem Zweck am 3. Oktober 2017 eine Volksabstimmung abgehalten, die zur Erklärung der souveränen „Republik Katalonien“ geführt hat. Allerdings ist diese Abstimmung weder von Spanien noch international anerkannt worden.

Das Autonomiemodell der portugiesischen Inselgruppen **Madeira und Azoren** folgen in ihrer Ausgestaltung dem spanischen Autonomiemodell, zumal sie sich sprachlich-ethnisch nicht vom Festland-Portugal unterscheiden. Somit bilden sie das typische Beispiel für eine "nicht ethnische Insel-Autonomie", die von zahlreichen anderen zu Festlandstaaten gehörenden Inseln eingefordert wird, die sich eher auf eine geographische als ethnische Begründung stützt. Die neue Verfassung Portugals räumt den beiden autonomen Inselgruppen einen generellen Zuständigkeitsvorbehalt ein: alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich dem Zentralstaat vorbehalten bleiben, werden autonom von den Regionalversammlungen der Azoren und Madeiras geregelt.

Von besonderem Interesse sind die beiden in den 1990er Jahren eingerichteten Autonomiesysteme in früher Staaten des Sowjetblocks, nämlich Moldawien und der Ukraine. Die Autonomie **Gagausiens** in Moldawien basiert auf einem Staatsgesetz und berührt nicht nur eine breite Palette von Kompetenzen im Bereich, Schule, Kultur, Sozial- und Wirtschaftspolitik, sondern schließt auch die

Verwaltung der Gerichtsbarkeit und internationale Kulturkontakte ein.

Die Autonomie der Halbinsel **Krim** ist 1994 eingerichtet worden, wodurch in gewissem Maße die alte "Autonome Republik Krim" der Sowjetzeiten wiederbelebt worden ist. Sowohl auf der Krim als auch in Gagausien kommt der autonomen Sprachenpolitik hohe Bedeutung zu, die die Gleichheit der Sprachenrechte der drei größten Volksgruppen (Russen, Ukrainer und Tataren) gewährleisten soll. Die Bewohner der Krim hatten zudem eine Art Regionalbürgerschaft im Rahmen der Ukraine, die den Behörden eine bessere Kontrolle über die Bevölkerungsentwicklung im autonomen Gebiet erlaubte. Im März ist die autonome Region Krim der Ukraine nach einem verfassungswidrigen Referendum über die Selbstbestimmung von der Ukraine de facto abgetrennt und hat sich Russland angeschlossen. Die Russische Föderation hat die Region 2014 formell annektiert. Diese von Russland mit widerrechtlichen Mitteln betriebene Sezession ist von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt worden. Die Ukraine beharrt auf der Wiederherstellung ihrer verfassungsmäßigen Souveränität auch auf der Krim.

Italiens territorialer Staatsaufbau ist eine hybride Verbindung zwischen einem regionalistischen und asymmetrisch föderalen Staat, insbesondere nach den letzten Verfassungsreformen von 2001. Nun verfügen alle 20 Regionen über ein relativ breites Spektrum an legislativen und exekutiven Befugnissen, doch nicht über echte Finanzautonomie. Immer noch fließen 70% der Ausgaben und 80% der öffentlichen Einnahmen über die Zentralregierung in Rom. Aus diesem Grund bildet der im Mai 2009 beschlossene Finanzföderalismus einen Kernpunkt der italienischen *devolution*, auf dem die Regierungspartei *Lega* beharrt. 15 der 20 Regionen Italiens sind sog. Regionen mit Normalstatut, die ihr Statut selbst verabschieden können, während 5 Regionen als Regionen mit Sonderstatut bezeichnet werden. Das **Aostatal, Trentino-Südtirol, Friaul-J.V., Sizilien und Sardinien** haben aufgrund ethnischer, historischer und geographischer Umstände eine weiter reichende Autonomie bereits gleich mit der Gründung der Republik 1948 erhalten, die später weiter ausgebaut worden ist. Heute wird im Parlament in Rom der Ausbau der zweiten Kammer zu einem "Senat der Regionen", also zu einer Art Bundesrat diskutiert, um die Rolle und Mitsprache der 20 Regionen im Zentralstaat zu stärken. Italien kann wie Spanien als asymmetrischer Regionalstaat bezeichnet werden, der laut Regierungsvertrag der Regierung Conte (2018) im Rahmen des Konzeptes der „differenzierten Autonomie“ einigen Regionen mit Normalstatut im Norden (Lombardei, Venetien, Emilia-Romagna) mehr autonome Befugnisse einräumen will. Doch zentralistische Tendenzen, das immer noch krasse Nord-Süd-Gefälle und die enorme Staatsverschuldung bilden immer noch erhebliche Hürden für diese Entwicklung.

Die **Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens** hat im Rahmen der Umwandlung Belgiens in einen Bundesstaat ein erhebliches Niveau an Territorialautonomie erhalten, vor allem im Bereich Kultur, Schule, regionale Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die 80.000 Deutschen Belgiens haben aber noch keine eigene Region und somit nicht jenen Status, den die beiden großen Sprachgemeinschaften der Flamen und Wallonen genießen. Deutsch-Belgien bildet eine autonome Einheit von Wallonien.

Großbritanniens *devolution* bildet eine weitere, besondere Facette der europäischen Autonomiearrangements. Der historische Prozess der Bildung von Nationalstaaten hat bekanntlich in verschiedenen Staaten zur Absorbierung kleinerer Nationen geführt, die in der Geschichte lange Zeit eigenständig waren, wie z.B. das Königreich **Schottland**. Ähnliches geschah auf dem Balkan, in Spanien und in Russland. Seit 1998 erfolgt in Großbritannien eine Umkehrung dieses Prozesses, zumindest für drei seiner historischen Regionen, nämlich **Schottland, Wales und Nordirland**. Vor

allem Nordirland und Schottland haben ein hohes Maß an legislativer Autonomie erhalten, Wales hat 2006 mit einem Ausbau seiner autonomen Zuständigkeiten nachgezogen. Dies hat weniger mit den vor allem in Wales noch stärker präsenten Sprachminderheiten zu tun, als mit dem aus der Geschichte begründeten Anspruch auf Eigenständigkeit. Mit der Übernahme der Regionalregierung in Schottland durch die SNP wird dieser Anspruch bis hin zur staatlichen Selbstständigkeit formuliert. Er hat zum ersten Volksentscheid über die staatliche Unabhängigkeit Schottlands im September 2014 geführt, bei welcher 55% der Wahlberechtigten gegen die Loslösung vom Vereinigten Königreich votierten. In Nordirland hingegen war die Autonomie der Schlüssel zur Befriedung des Konflikts zwischen der protestantischen und der katholisch-irischen Volksgruppe. Autonomie genießen auch die kleinen Inseln der "Crown Dependencies" Englands, nämlich die Insel Man und die Kanalinseln Jersey und Guernsey. Die übrigen Krongebiete Großbritanniens in Übersee von Gibraltar über die Bermudas bis Falkland - eine stattliche Zahl an Inseln als Hinterlassenschaft des britischen Kolonialismus - verfügen zum größten Teil über Verwaltungsautonomie unter Kontrolle der britischen Regierung, und sind als "Abhängige Gebiete" gemäß Art. 73 der VN-Charta einzustufen.

All diese bisher aufgezählten autonomen Regionen erfüllen die zentralen Kriterien einer Territorialautonomie, verfügen also über demokratisch gewählte, von der Zentralregierung unabhängige Regionalversammlungen und Regionalregierungen, über legislative Befugnisse und eine Vertretung auf zentraler Ebene in unterschiedlichem Ausmaß. Nicht jedoch jene Mittelmeerinsel Frankreichs, die über Jahrzehnte für echte Autonomie gekämpft hat, nämlich Korsika. Korsika bildet eine "*collectivité territoriale*", deren Bevölkerung selbst 2003 den Übergang zu einer Territorialautonomie abgelehnt hat. In Frankreich gibt es jedoch moderne Autonomiesysteme, nämlich die ozeanischen Inselgruppen von **Neukaledonien und Französisch Polynesien**, die als "*pays d'outre m er*" (Überseel nder) bezeichnet werden. Beide Inselgruppen haben eine überwiegend indigene Bev olkerung, sind aber staatsrechtlich Teil Frankreichs und der EU mit politischer Vertretung in Paris und Brüssel. Neukaledonien hat zudem im Vertrag von Noum ea von 1999 das Recht erhalten, ab 2014 ein Referendum über den weiteren Status abzuhalten. Im Referendum vom Dezember 2018 entschied sich eine relativ klare Mehrheit der Wahlberechtigten Neukaledoniens für den Verbleib bei Frankreich.

Die jüngste Autonomie Europas ist jene der **Vojvodina** in Serbien. Diese multiethnische Region im Norden Serbien hatte bereits einen autonomen Status innerhalb der Teilrepublik Serbien in Jugoslawien zwischen 1974 und 1990, der allerdings unter dem Milosevi -Regime gleichzeitig mit der Autonomie des Kosovo abgeschafft worden war. Nun hat am 30. November 2009 das serbische Parlament in Belgrad das neue Autonomiestatut, das die Vojvodina ein Jahr zuvor vorgelegt hatte, genehmigt und so konnte die Vojvodina einen Großteil seiner früheren Autonomie mit 14. Dezember 2009 zurückerhalten.

Europa ist heute auf staatlicher Ebene in 47 Staaten gegliedert, 10 davon sind Kleinstaaten mit weniger als einer Million Einwohnern. Zwei Gebiete haben sich abgespalten und sind international noch von fast niemandem anerkannt worden (Transnistrien und die Republik Nordzypern).²¹ Der geschichtliche Prozess der Bildung von Nationalstaaten scheint mit der Gründung der Republik Kosovo im Februar 2008 zu einem Endpunkt gekommen zu sein. Doch sind geschichtlich und sprachlich-ethnisch begründete Forderungen nach mehr Eigenständigkeit, Autonomie und gar

21 Die Sezessionsgebiete der transkaukasischen Staaten Georgien und Aserbaidshan (Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach) zählen geographisch nicht zu Europa.

Selbstbestimmung in verschiedenen Teilen Europas sehr lebendig. Einige europäische Staaten sind ihrer inneren multiethnischen Komplexität mit einer föderalen Staatsstruktur z.T. sehr erfolgreich gerecht geworden (Schweiz, Belgien, in weit geringerem Maße Bosnien-Herzegowina), während andere Staaten die regionalen Besonderheiten mit "asymmetrischen Regionalstaaten" institutionell abdecken, wie etwa Spanien und Italien, auch Serbien vor 1989. Verschiedene Regionen mit einem erheblichen Anteil an ethnischen-sprachlichen Minderheiten streben die Anerkennung von Autonomierechten an, wie Korsika, das Szeklerland in Rumänien, der Sandschak in Serbien, während in einzelnen, bereits autonomen Regionen starke politische Bewegungen existieren, die eine Weiterentwicklung oder gar staatliche Eigenständigkeit ihrer Region befürworten. Dies gilt für das Baskenland und Katalonien, für Schottland, für die Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina, in geringerem Maße für Flandern und Südtirol. Daneben ist in Europa auch generell auf der Ebene der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen eine Entwicklung zu verzeichnen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die regionale Selbstregierung ausbauen will, also auch in jenen Staaten, die nach wie vor alle Gesetzgebungsgewalt im Zentralstaat konzentrieren. Dies gilt bei den größeren Staaten Europas z.B. für Rumänien, Polen, Frankreich und die Ukraine.

6. Lehren aus den Erfahrungen mit Territorialautonomie

Jedes der heute funktionierenden Autonomiesysteme hat seine Besonderheiten, die auf die spezifischen Bedingungen und Erfordernisse zugeschnitten worden sind. Entsprechend den Verhältnissen einer Region und nationalen Minderheiten weist jedes seine eigene „Architektur“ auf, um Minderheitenschutz, Machtbeteiligung, friedliche Konfliktbewältigung und Stabilität zu garantieren. Die Territorialautonomien sind nie abgeschlossene Systeme, sondern Rechtssysteme, die kontinuierlich reformiert und verbessert werden. Naturgemäß sind Autonomien dynamisch, um Raum für Anpassungen in einer sich entwickelnden Gesellschaft zu bieten. Es gibt andererseits einige Faktoren und Bedingungen, die man als Schlüsselfaktoren für Erfolg bezeichnen kann, die eine vertiefte vergleichende Analyse herausarbeiten könnte.

Neue Autonomievorhaben und -verhandlungen könnten davon nur profitieren und schwerwiegende Fehler vermeiden, indem solche Maßnahmen angewandt werden, die i.d.R. am ehesten den gewünschten Erfolg zeitigen. Aus den oben aufgefächerten Grundinformationen über die bestehenden Autonomiesysteme können in diesem Sinne einige Lehren aus der bisher gewonnenen Erfahrung mit Autonomie gezogen werden:

- 1) Autonomie ist nicht nur die einseitige Übertragung von politischen Kompetenzen. Die Errichtung, Verankerung und Abänderung einer Autonomie muss auf einem echten Verhandlungsprozess und Verfassungskonsens gründen. Dies setzt permanente Verhandlungen zwischen den legitimen politischen Vertretern der betroffenen nationalen Minderheit, der Bevölkerung der Region und der Zentralregierung voraus.
- 2) Autonomie ist ein offener und dynamischer, doch irreversibler Prozess, der mindestens drei Akteure voraussetzt: Vertreter der nationalen Minderheit, der Zentralregierung und anderer Gruppen, die in derselben Region leben. Die Interessen dieser drei Gruppen müssen in ein Gleichgewicht gebracht werden, wobei die Zivilgesellschaft eine möglichst bedeutende Rolle spielen muss, um eine Kultur der gemeinsamen Verantwortung für friedliches Zusammenleben und Minderheitenschutz aufzubauen.
- 3) Autonomie kann den erforderlichen institutionellen Rahmen für Minderheitenvölker und ihre Sprachen, Religionen und Kulturen bilden, insofern die autonomen Institutionen mit den

kulturell relevanten Zuständigkeiten betraut sind, insbesondere dem Bildungswesen, den Medien, der Kulturpolitik und der Sprachenpolitik.

- 4) Ein zeitlich strukturierter Durchführungsplan muss in der Konfliktlösungsvereinbarung enthalten sein. Es geht um einen manchmal sehr technischen und zeitaufwändigen Prozess, doch spielt die Zeit eine entscheidende Rolle beim Aufbau von vertrauensvoller und kontinuierlicher Zusammenarbeit.
- 5) Ein möglichst vollständiges Set von Aufgaben und Zuständigkeiten muss der autonomen Region übertragen werden, wenn die autonome Institution das Potenzial an Selbstregierung entfalten können soll. Nur ausreichende Kompetenzausstattung im legislativen und exekutiven Bereich und möglichst auch in der Gerichtsbarkeit verleiht der Autonomie Bedeutung. Diese Kompetenzen müssen in eindeutiger Form übertragen werden.
- 6) Autonomie muss sicher verankert werden, wenn nicht auf internationaler oder bilateraler Ebene (etwa im Rahmen eines Friedensvertrags mit dem Schutzmacht-Staat einer nationalen Minderheit) zumindest auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts, wodurch vermieden werden kann, dass die Autonomie dem Gutdünken der wechselnden Mehrheiten ausgeliefert wird. In Zukunft kann eine solche Verantwortung auch bei internationalen Organisationen als Garantmacht liegen, wie dem Europarat, der Afrikanischen Union, ASEAN oder SAARC, der OAS oder den VN selbst.
- 7) Es muss ein solides Finanzierungssystem der Autonomie gegeben sein und Bestimmungen, die der autonomen Region ausreichend Mittel in die Hand geben, die lokalen Ressourcen zu kontrollieren. Damit können die Effizienz der autonomen Verwaltung und eine gesunde wirtschaftliche und soziale Entwicklung gesichert werden.
- 8) Insbesondere wenn in einer autonomen Region zwei oder mehrere Volksgruppen leben, muss es konkordanzdemokratische Vorkehrungen geben, um allen relevanten ethnischen Gruppen die Teilnahme an der Politik zu erlauben.
- 9) Überregionale Integration, grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem Schutzmacht-Staat und den Nachbarregionen und die Integration in supranationale Organisationen sind hilfreich beim Aufbau von Vertrauen und der Absicherung der Autonomie. Darüber hinaus gibt es auch Formen der Beteiligung von autonomen Einheiten bei internationalen Organisationen, die als Schlichter und Vermittler bei Streitfällen agieren.
- 10) Bei Kompetenzüberschreitungen und andere Konflikten zwischen dem Zentralstaat und der autonomen Region, besteht der Bedarf an einer neutralen Instanz der Vermittlung und Streitschlichtung. Diese Rolle kann dem Höchstgericht oder Verfassungsgericht überantwortet werden oder in unterer Instanz paritätisch besetzten bilateralen Kommissionen. Kompetenzstreitigkeiten müssen vor dem nationalen Verfassungsgericht geschlichtet werden können, aber nicht etwa durch bloße Anordnungen des Zentralstaats.
- 11) Eine wichtige Lehre, die aus bestehenden Autonomien zu ziehen ist, ist jene, dass echte, moderne Regionalautonomie eine Eskalation in Richtung Sezession verhindern kann. Doch kann Autonomie auch nicht als Allheilmittel für jeden Konflikt betrachtet werden, das alle bestehenden Probleme nationaler oder ethnischer Minderheiten mit einem Schlag lösen kann. Territorialautonomie sollte eher als ein Instrument für die Einlösung der Rechte und die Emanzipation von Minderheiten gesehen werden, die politische und wirtschaftliche Gleichberechtigung verschafft und die Gefahr von Ausgrenzung und Benachteiligung minimiert. Aus dieser Perspektive kommt Autonomie einer konstruktiven Interdependenz gleich, eher als der Unabhängigkeit von einem Staat. Die Befürchtung, Autonomie werde der erste Schritt zur Sezession sein, ist unbegründet. Sezession ist weder Wegbereiter noch unvermeidliche Folge von Autonomie“.²²

Aus den verglichenen Erfahrungen geht hervor, dass Autonomie sich nicht zerstörerisch auf die territoriale Integrität auswirkt. Forderungen nach Sezession und konkrete Sezessionsbewegungen traten vielmehr dort auf den Plan, wo Autonomie entweder zurückgenommen oder verweigert wurde (Süd-Ossetien, Ost-Timor, Kosovo, Türkisch-Kurdistan, Tamil Eelam, Burma/Myanmar). Sezessionsbewegungen sind in jenen Regionen stark, wo Autonomie entweder nicht angewandt wird oder Autonomieversprechungen seitens des Staates nicht eingehalten worden sind. Autonomie kann im Licht der weltweiten Erfahrungen damit eher als eine „win-win“-Lösung betrachtet werden.²³

Die in 38 europäischen Regionen²⁴ institutionalisierte Territorialautonomie hat diesen Gebieten einen unterschiedlich hohen Grad politischer Eigenständigkeit und freier Regulierung zahlreicher wichtiger Politikfelder verschafft. Der damit in Europa seit 1921 in 10-12 Staaten gesammelte Erfahrungsschatz könnte weltweit bei Konflikten zwischen Zentralstaaten und ethnisch verschiedenen Teilgebieten noch besser ausgeschöpft werden. Zudem sind diese Autonomien „offene Baustellen“, die in einem dynamischen Reformprozess ständig weiter entwickelt werden und die tagtäglich die Skepsis vieler Zentralstaaten entkräften, die Autonomie immer noch als ersten Schritt zur Sezession betrachten. In Kombination mit anderen Formen von politischer Autonomie bergen diese Territorialautonomien ein beträchtliches Potenzial an Konfliktlösung, das in heute offenen Konflikten von Transnistrien über Nordzypern bis Türkisch-Kurdistan genutzt werden könnte.

Die Qualität und damit der Erfolg eines Autonomiesystems hängen primär davon ab, wie effizient es diese zentralen Aufgaben erfüllt. Bestimmte „Gestaltungselemente“ einer Autonomie können als konstitutive Elemente betrachtet werden, die jedes Autonomiesystem in der einen oder anderen Form regeln muss; andere Funktionen sind nachrangig. Wenn eine oder mehrere dieser Gestaltungselemente ernsthafte Mängel aufweisen oder gar fehlen, ist die Effizienz, Dauerhaftigkeit und Existenz der Autonomie schlechthin in Frage gestellt. In der Vergangenheit sind einzelne Autonomiesysteme denn auch gescheitert, weil derartige grundlegende Bausteine völlig unzureichend geregelt waren. So war etwa die Autonomie der beiden autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo innerhalb der früheren Teilrepublik Serbien verfassungsrechtlich ungenügend abgesichert, weshalb Belgrad diese Autonomien einseitig abschaffen konnte.

7. Bedingungen für den Erfolg einer Autonomie

Wie kann der Erfolg eines Autonomiesystems gemessen werden? Welche sind die entscheidenden Bedingungen für den dauerhaften Erfolg einer Autonomie? Einige Experten nennen ihre Dauerhaftigkeit, andere schlagen eine Liste zentraler Kriterien vor, die von Faktoren zur Messung der politischen Stabilität bis hin zu Faktoren sozialer und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der

23 „Ein Autonomiearrangement sollte nicht als ein Nullsummenspiel betrachtet werden, worin die Zuordnung einer Zuständigkeit zu einer autonomen Einheit die Kompetenzen und damit die Macht der Zentralregierung schwächt und damit auch die Effizienz der Staatsmaschinerie vermindert. Im Gegenteil, im Kontext der Gesamteffizienz der Staates hinsichtlich der Demokratie, der guten Verwaltung und Einhaltung der Menschenrechte und auch bezüglich der Maximierung der Wohlfahrt der gesamten Bevölkerung eines Staates, erweisen sich Autonomiesysteme als wirkungsmächtigste Mittel zur Gewährleistung dieser Zwecke.“ Skurbaty, S. 566

24 Eigentlich müsste es lauten: „europäischen und zu europäischen Staaten gehörenden Regionen...“

betroffenen Region reichen. Neben einer solchen umfassenden Bewertung eines Autonomiesystems werden die folgenden Kriterien einfach von den Grundzielen der Autonomie abgeleitet:²⁵

4. Ist ein bedeutsamer Grad an Selbstregierung und Selbstverwaltung gewährleistet?
5. Ist die ethnisch-kulturelle Identität einer nationalen Minderheit geschützt?
6. Ist das friedliche Zusammenleben von zwei oder mehreren Volksgruppen in der Region gefördert worden?
7. Ist ein gewaltsamer Konflikt beendet und die Einheit eines Staats erhalten worden?
8. Sind gleiche Chancen für alle Staatsbürger unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit gesichert worden?

Von diesen übergeordneten Kriterien müssen empirisch erfassbare, also operationalisierbare Messkategorien abgeleitet werden. Yash Ghai²⁶ fasst die Bedingungen für den Erfolg eines Autonomiesystems folgendermaßen zusammen, wobei er von der Annahme ausgeht, dass „Konflikt menschlichen Gruppen und Organisationen innewohnt. Die Kernfrage ist, ob Konflikt in einem zivilen Prozess mit fairen Regeln, durch Dialog und Verhandlung ausgetragen wird, im Rahmen der Zusammenarbeit und Versöhnung“.²⁷

1. Autonomie wird wahrscheinlich dann eingerichtet, wenn die internationale Gemeinschaft in die Konfliktlösung einbezogen wird. Internationaler Druck zur Akzeptanz von Autonomie ist durch die Bereitschaft der Konfliktparteien erleichtert worden, Autonomie bei internationaler Garantieleistung einzurichten. Die EU und die OSZE z.B. haben eine rasche Integration in die EU angeboten, wenn eine Autonomielösung erreicht werden sollte.
2. Autonomiesysteme gelingen wahrscheinlich besser in Staaten mit einer langen Tradition von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
3. Autonomien gelingen wahrscheinlich eher, wenn ein autonomes Gebiet klein ist, wenig Ressourcen aufweist und insgesamt für den Staat von marginaler Bedeutung ist.
4. Autonomien gelingen eher, wenn es keinen Streit über die staatliche Souveränität gibt.
5. Autonomien gelingen eher, wenn mehrere Volksgruppen durch sie begünstigt werden.
6. Autonomien werden leichter gewährt und haben eher Erfolg, wenn sie nicht explizit auf Ethnizität gründen.

25 Schneckener beschreibt seinen methodischen Ansatz zur Konfliktregulierung durch Autonomie durch vier wesentliche Komponenten: das institutionelle Design, die Erfolgsfaktoren, die Mediation durch Dritte und die Umsetzung der Autonomielösung. In diesem Sinne erscheint Autonomie als ein umfassender Lernprozess für alle Konfliktparteien. Vgl. Ulrich Schneckener, *Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP München, 2002

26 Yash Ghai, *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong 2000, S. 506

27 „Autonomie wird als auf lange Sicht erfolgreich betrachtet, wenn sie auf Dauer eingerichtet worden ist und demokratische Strukturen die Interessen der autonomen Einheit vertreten. Autonomie ist in kurzfristiger Perspektive positiv, wenn sie Mechanismen etabliert hat, die zur friedlichen Lösung politischer Konflikte führen.“ Vgl. Andi Gross, DOC 9824, 3. Juni 2003, S. 45, unter: <http://www.coe.int/>
 Weitere Erfolgsbedingungen von Autonomie werden vom Schweizer Nationalrat Andi Gross in seinem Report an den Europarat begründet: *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Berichterstatter: Andi Gross), DOC 9824, 3 June 2003, <http://www.coe.int/>. In diesem Report bezeichnet Andi Gross die Åland Inseln und Südtirol als die beiden historisch gesehen erfolgreichsten Beispiele von Autonomie.

7. Autonomiesysteme, die in einer demokratischen Weise mit offener Beteiligungsmöglichkeit ausgehandelt worden sind, haben bessere Erfolgchancen als jene, die von oben herab diktiert worden sind.
8. Autonomiesysteme, die ständige Beratung und Mechanismen zur Neuverhandlung einschließen, haben eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit. Unabhängige Streitschlichtungsinstanzen sind bei einer langfristigen Lösung unerlässlich.
9. Autonomien gelingen eher, wenn es eine eingebaute Flexibilität gibt, um ständige Weiterentwicklung des Systems zu ermöglichen.
10. Eine sorgfältiger Aufbau der Institutionen ist wesentlich für das Gelingen einer Autonomie.

Andere bekannte Forscher formulieren Erfolgsbedingungen eines Autonomiesystems ausgehend von einer ganz allgemeinen Analyse. Laut Ruth Lapidoth können folgende Faktoren die Chancen auf Erfolg einer Autonomie ganz wesentlich erhöhen:²⁸

1. Ein Autonomiesystem sollte mit dem **Konsens der damit angepeilten Bevölkerung** eingerichtet werden. Die angemessensten Formen zur Erzielung dieses Konsenses wären Verfahren der direkten Demokratie (Volksabstimmungen), doch zumindest muss der Konsens der klaren Mehrheit der demokratisch gewählten Vertreter einer Regionalbevölkerung gesichert sein, wenn eine Lösung akzeptiert werden soll.
2. Das Autonomiesystem sollte mit dem **expliziten oder stillschweigenden Konsens des ausländischen Staats** errichtet werden, zu dem die regionale Mehrheit eine Beziehung aufgrund ethnisch-kultureller Verwandtschaft unterhält (der Schutzmacht-Staat oder Nachbarstaat mit besonderen Interessen an Sicherheit, Stabilität, Menschenrechten und Minderheitenrechten auch jenseits seiner Grenzen).
3. Die Autonomie soll sowohl dem **Staat als auch der Bevölkerung der autonomen Region zugutekommen**. Das muss auch allen Betroffenen so vermittelt werden. Stabilität könnte nicht erreicht werden, wenn permanent grundlegende Aspekte im Argen lägen.
4. Der Bevölkerung der autonomen Region soll es erlaubt sein, ihrer **kulturellen Identität formalen und symbolischen Ausdruck zu verleihen**: zunächst die Anerkennung als eigenständige ethnische Gruppe mit ihrer Kultur, und zum zweiten der offizielle Rang ihrer Sprache auf regionaler Ebene, und schließlich auch die Anerkennung besonderer Institutionen mit Symbolen, Flaggen und Hymnen.
5. Die **Aufteilung der Befugnisse soll so klar und eindeutig wie möglich erfolgen**. Je detaillierter die drei grundlegenden Listen sind (Staatskompetenzen, Regionalkompetenzen und gemeinsame Kompetenzen) umso besser. Im Rahmen des Autonomiestatuts sollen Vorkehrungen für die Mediation bei der Zuordnung neu auftretender Sachbereiche in einer modernen Gesellschaft und einem modernen Staat getroffen werden.
6. Wenn die Tätigkeiten der Zentralregierung in den Bereichen ihrer Zuständigkeit die autonome Region direkt berühren, müssen die **regionalen und lokalen Behörden gehört werden**.

28 Ruth Lapidoth, *op. cit.*, 2001, S. 39-42

7. Ein Organ oder verschiedene spezialisierte Organe für die **Zusammenarbeit zwischen der Zentralregierung und der autonomen Regierung** in den regionalen Institutionen soll eingerichtet werden.
8. Die Mechanismen und Verfahrensweisen für die **Streitschlichtung zwischen Zentralregierung und regionalen Institutionen** sollen rechtzeitig in möglichst detaillierter Weise eingerichtet werden. Wenn die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und der autonomen Einheit gut sind, können Streitigkeiten oft in einem frühen Stadium geklärt werden.
9. Unter bestimmten Umständen kann es vorzuziehen sein, eine **Autonomie stufenweise einzurichten**. Dies würde bedeuten, dass die Befugnisse der autonomen Region Schritt für Schritt übertragen werden.
10. Die Aussichten auf Erfolg einer Autonomie sind größer, wenn die **Zentralregierung und die autonomen Institutionen demokratisch legitimiert sind**.

Eine oft und in der Fachliteratur wiederholt ausgedrückte Erkenntnis ist, dass jedes Autonomiemodell auf die Lösung bestimmter Probleme zugeschnitten ist. Autonomie erlaubt Konfliktlösung auf politischer Ebene, Stabilität und Sicherheit. Autonomiesysteme befinden sich nicht im Gleichgewicht, sondern entwickeln sich wie ein ökologisches System, das äußeren Einfluss und interner Transformation ausgesetzt ist. Auch nach der Lösung eines Konflikts zwischen Zentralstaaten und nationalen Minderheiten oder regionalen Gemeinschaften können Autonomien nicht statisch bleiben, sondern müssen sich kontinuierlich anpassen und entwickeln.

Wie kann Autonomie für die Lösung offener Konflikte besser zum Zug kommen? Es braucht vor allem den Konsens innerhalb einer Minderheit oder eines Minderheitenvolkes oder einer ganzen Region für eine Autonomielösung, dann den konsequenten Einsatz dafür, denn Autonomie ist nirgendwo geschenkt worden. Dann die Einsicht der Zentralstaaten, dass Autonomie in den meisten Fällen Stabilität und Ausgleich gebracht hat und die Einheit des Staates nicht gefährdet hat. Wie Föderalismus bietet Autonomie einen Weg zur Selbstregierung regionaler Gemeinschaften ohne Staatsgrenzen zu verändern. Schließlich braucht es in Zukunft wohl zusätzlich auch ein international verankertes, kollektives Recht auf Territorialautonomie, worauf sich beide Konfliktparteien berufen könnten. Es ist an der Zeit, diese Idee und diesen Vorschlag wieder aufzugreifen, und zunächst wohl in Europa diese Forderung neu vorzulegen. Hier hat vermutlich Europa wiederum eine Vorreiterrolle zu spielen.

Bibliographie

Maria Ackrén (2009), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Åbo, Åbo Akademi University Press

Maria Ackrén/Per Olausson, 'Conditions for Island Autonomy', in: *Int. Journal on Minority and Groups Rights* 15 (2008), p. 227-258

Council of Europe, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (rapporteur: Andi Gross), DOC 9824, 3 June 2003, <http://www.coe.int/>

Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaft, Frankfurt.

Thomas Benedikter (2010), *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bozen

Thomas Benedikter (2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bozen

Thomas Benedikter (2011), *Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*, at: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>

Yash Ghai (ed.) (2000), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Hong Kong.

Yash Ghai/Sophia Woodman (2013), *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press

Yash Ghai (2000), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong

Lauri Hannikainen (1998), *Self-Determination and Autonomy in International Law*, pp.79-95, in Markku Suksi (ed.), *Autonomy – Application and Implications*, Kluwer Law International

Hurst Hannum (1996), *Autonomy, Sovereignty and Self-determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996.

Hurst Hannum (1998), *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?*, at: <http://www.zef.de/download/ethnicconflict/hannum.pdf>

Ruth Lapidoth (1997), *Autonomy: Flexible Solutions for Ethnic Conflicts*, Washington.

Ruth Lapidoth (2001), *Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements*, CAP working papers, Munich, at: <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Lapidoth1.pdf>

André Legaré/Markku Suksi, *Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol.15, No.2-3, 2008, pp.143-155

Joseph Marko/Francesco Palermo/Jens Woelk (2007), *Tolerance established by Law – The Autonomy of South Tyrol: Self-Governance and Minority Rights*, EURAC Bozen, BRILL

Sascha Meinert (Centrum für angewandte Politikforschung der Bertelsmann Stiftung), 2001, *Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten*, CAP working papers, Munich,.

Elisabeth Naucér (2005), *Autonomy and multilevel governance: Experiences in Nordic and Continental European cooperation*, pp.98-116 in Marc Weller and Stefan Wolff (eds.), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London/New York, Routledge

Pär M. Olausson (2002), *Autonomy and the European Island Regions*, Mid Sweden University & Abo Academy University, Östersund.

Ulrich Schneckener (2002), *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt 2002

Ulrich Schneckener (2002), *Schritte zur Autonomie: Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP, Munich.

Zelim A Skurbaty (ed.), 2005, *Beyond a One-dimensional state: An Emerging Right To Autonomy?*, Leiden.

Markku Suksi, (ed.), 1998, *Autonomy: Implications and Applications*, Kluwer Law International.

Marc Weller/Barbara Metzger (eds), 2008, *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam, Nijhoff.

Marc Weller and Stefan Wolff (eds.), 2005, *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, Routledge, London.

Ulrich Schneckener/Stefan Wolff (eds. 2004), *Managing and Settling Ethnic Conflicts*, Hurst&Company, London.

Markku Suksi (2011), *Sub-state Governance through Territorial Autonomy*, Springer Berlin-Heidelberg

Salat L./Constantin S./Osipov A./Székely I.G. (2014), *Autonomy Arrangements around the World – A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca: EURAC-ECMI-Romanian Institute for Research on National Minorities

Malloy, Tove/Palermo, Francesco (2015), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial autonomy*, EURAC-ECMI Bozen-Flensburg

Wolff, Stefan (eds.,2005), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London, Routledge