

Eine Typologie moderner Formen politischer Autonomie¹

von Thomas Benedikter

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,² 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 Gewaltenteilung in demokratischen oder nicht-demokratischen Rechtsordnungen sprechen (“autonomieähnliche territoriale Gewaltenteilung”).

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 numerische Minderheit, stellen in ihrem angestammten Gebiet aber oft die Bevölkerungsmehrheit. Solche kleinere 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. Minderheiten, gleich ob geographisch konzentriert oder verstreut lebend, geraten dadurch in dauerhafte

¹ Der vorliegende Text ist aus einem Referat fürs 8. Snellman-Seminar “Autonomie – Hoffnungsschimmer oder Illusion?”, 4.-7. Oktober 2009, Järvenpää (Finnland), hervorgegangen.

² 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.

strukturelle Benachteiligung: auch in funktionierenden Demokratien mit Wahrung 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 Machtverteilung, um das Gemeinwesen demokratisch gestalten und 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. Zum einen haben sich das bloße Diskriminierungsverbot und die gut gemeinten, aber begrenzten Bemühungen 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.³ 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 an demokratisch gewählte Organe einer Region, um ein Mindestmaß an Selbstregierung und ein ausreichendes Maß an Minderheitenschutz zu ermöglichen. Immer mehr wird im Minderheitenrecht hier von „interner Selbstbestimmung“ ohne Infragestellung der staatlichen Einheit und nationalen Souveränität gesprochen.

³ Vgl. zur Kultur- und Lokalautonomie auch: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Wien 2003, p.192-196

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:⁴

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

Zunächst zu den Grundkriterien für die Bestimmung von Autonomie. Es geht darum, festzustellen, wann in einem bestehenden Modell von „*power-sharing*“, von territorialer Gewaltenteilung überhaupt von Regionalautonomie gesprochen werden kann, unabhängig von der offiziellen Benennung oder der fehlenden Selbstbezeichnung als „autonome Einheit“. Schlägt man etwa die Liste „Territorialautonomien“ bei WIKIPEDIA auf, werden rund 100 solcher Territorien aufgelistet, die jedoch nur zum Teil begründbaren Kriterien für eine Autonomie entsprechen. 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.

⁴ 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 nicht im Sinne von freiem Spielraum politischer Gestaltung verwendet wird.

a) 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 (in Kolumbien, Chiapas, Somaliland), 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.

b) 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 als gegeben an unter jeder Herrschaftsform, 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 China als solche klassifiziert wird, oder im Extremfall in Diktaturen, wenn etwa Burma autonome Gliedstaaten einrichtet. 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, letzteres für Usbekistan, Tadschikistan und Aserbaidschan. Von ihrem Grundanliegen her betrachtet muss 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 vorgesezte 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.

Diese Kriterium muss auch auf prinzipiell demokratische Staaten wie Aserbaidshen mit seiner autonomen Region Nachidschewan und Pakistan mit Azad Kashmir, Nordgebieten und F.A.T.A. angewandt werden. In Aserbaidshen 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 Nachidschewan 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 Status des abhängigen Gebiets. In solchen Fällen kann von Autonomie-ähnlichen Arrangements oder von bloß formal autonomen Regionen gesprochen werden.

c) Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen

Das dritte Kriterium ist grundsätzlich unstrittig, nämlich die dauerhafte Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Region oder autonome Einheit.⁵ Liegen primäre oder zumindest sekundäre Legislativkompetenzen nicht vor, sondern nur ein Gesetzesvorschlagsrecht an die Zentralregierung (wie in Korsika), oder bloße Befugnis für Ausführungsverordnungen (wie früher in Wales), oder kein gewähltes, mit dieser Aufgabe betrautes Organ (Provinz Jeju in Südkorea), gibt es keine Autonomie im wörtlichen Sinn, also Selbstgesetzgebung.

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 ansteht.

d) 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

⁵ 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

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. Gleichzeitig sind in verschiedenen Staaten die Reservatsbewohner für nationale Wahlen nicht wahlberechtigt, haben also nicht die 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 andere auf dem Gebiet siedelnde US-Bürger. Die Reservatsangehörigen ihrerseits wählen weder das Staats- noch das US-Parlament. Ganz unabhängig davon, welche Legitimation und welche demokratische Qualität ethnische Autonomie hat, sie ist keine „moderne Regionalautonomie“, die die rechtliche Gleichberechtigung der im autonomen Gebiet lebenden 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.

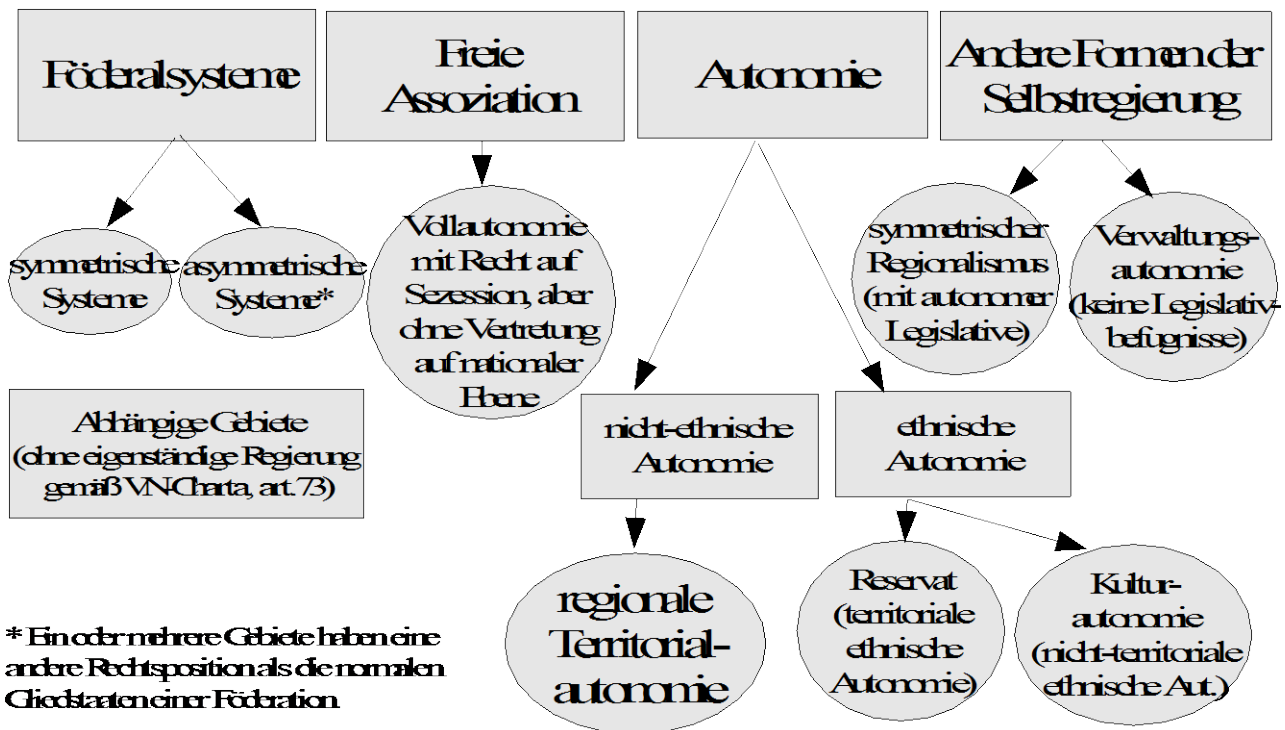
Diese vier Kriterien erachte ich für wesentlich für die Bestimmung einer modernen Regionalautonomie, im Unterschied zu einer ausschließlich formalrechtlichen Zugangsweise. Auch im wissenschaftlichen Diskurs kommt es darauf an, auf die Substanz der Autonomie, die demokratische Qualität einer Selbstbestimmungsform, Bedacht zu nehmen, genauso wie das in der Demokratie- und Föderalismustheorie geschieht.⁶

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

⁶ Auf diese Kriterien und die Abgrenzung von Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung geht der Autor ausführlicher ein in: Thomas Benedikter, *Autonomien der Welt – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, ATHESIA, Bozen 2007, S. 21-29, S.71-76

Athos in Griechenland über assoziierte Staaten wie Puerto Rico bis hin zu den Autonomen Republiken Russlands. Hier gilt es, eine klare Abgrenzung zu schaffen, um Territorial- oder Regionalautonomie als eigenständige Form territorialer Machtteilung zu etablieren, neben anderen, in demokratischen Rechtsstaaten bestehenden Formen.

Formen territorialer Machtteilung in modernen Staaten



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.

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 Zuständigkeiten 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 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.

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.

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.⁷ Neben solchen staatlich und völkerrechtlich anerkannten “abhängigen Gebieten” gibt es

⁷ 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.

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.

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 Hauptunterschied 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.

6. Autonomie und Mikrostaaten

In einigen Publikationen⁸ 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.

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

⁸ Vgl. Tibet Justice Centre, <http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx>; und ebenso Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia 1996

beauftragt wird.⁹ 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.

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-

⁹ Vgl. Europarat, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Berichtersteller: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, Teil VI, iii and iv, <http://www.coe.int/>

sprachlich, historischer Art ein besonderer Status zuerkannt worden ist. Das Modell Spanien, das manche auch als verkapptes 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 heute weltweit maximal 58 funktionierende Autonomiesysteme in 18 Staaten ausmachen. Es gibt, wie erwähnt, eine ganze Reihe weiterer autonomer Regionen in anderen Staaten (Aserbaidschan, Usbekistan, Tadschikistan, Pakistan), die aufgrund des Kriterium der fehlenden demokratischen politischen Freiheiten nicht als Autonomien eingestuft werden können, ebensowenig 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. Papua in Indonesien und CHT in Bangladesch). 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 2014)

<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
	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
	Balearen	Palma de Mallorca	983.131
	Navarra	Pamplona	593.472
Kantabrien	Santander	562.309	
La Rioja	Logrono	301.084	

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	25.000
Nicaragua	Atlantikregion Nord	Puerto Cabezas	249.700
	Atlantikregion Süd	Bluefields	382.100
Panama	Comarca Kuna Yala	San Blas	47.000
Tansania	Sansibar	Sansibar	982.000
Philippinen	Aut. Region Muslim Mindanao	Cotabato City	2.412.159
Papua Neu Guinea	Bougainville	Arawa	175.100
Indonesien	Aceh	Banda Aceh	4.031.589
Indien (13 autonome Distrikte)	Darjeeling Gorkha Hill Council, Bodoland, Leh und Kargil Hill Districts (2), North Cachar Hills, Karbi-Anglong, Garo, Khasi, Jaintia Hill Districts (Meghalaya), Tripura Tribal Areas, Chakma, Mara und Lai Districts (Mizoram)		<i>rund. 8,500.000</i>
Insgesamt	58		

Quelle: [www.istat.it]; [www.wikipedia.org]; [<http://en.wikipedia.org>]; jüngste Zahlen der Volkszählungen bzw. offizielle Schätzwerte. Die Niederländischen Antillen haben im Oktober 2010 ihren bisherigen Status verändert: ein Teil wird den Status Arubas (status a parte) erhalten, der Rest wird zur "Überseegemeinde" als regelrechter Teil des Mutterlandes. Die Autonome Republik Krim (vormals Teil der Ukraine) ist 2014 von Russland annektiert worden. Weitere Details in: Thomas Benedikter, The World's Modern Autonomy Systems, EURAC Bozen 2009, <http://www.eurac.edu/ORG/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>

Der Vergleich von Autonomiesystemen

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.

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
- Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bozen 2009, als PDF auf: <http://www.eurac.edu/ORG/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>
- 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.
- Yash Ghai (ed.) (2000), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, 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, *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, 'Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements', CAP working papers, Munich 2001, 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 Naucrér (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 & Åbo Academy University, Östersund.

Beate S Pfeil (2003), *National Minorities in Europe: Handbook*, Vol. 1 and 2, Braumüller ETHNOS, Vienna.

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.

Thomas Benedikter, Volkswirt und Sozialforscher in Bozen (Südtirol, 1957), hat Volkswirtschaft und Politikwissenschaft in Innsbruck, München, Trient und Berlin studiert. Neben seiner Tätigkeit in der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung ist er seit 1983 in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und Projektzusammenarbeit und in Menschenrechtsorganisationen mit Schwerpunkt ethnische Minderheiten und indigene Völker tätig. Von 1992 bis 1998 leitete er die Südtiroler Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker. T.B. war rund zwei Jahre in Forschungs- und Projektarbeiten in Lateinamerika, auf dem Balkan und in Südasien (vor allem Kaschmir, Nepal, Sri Lanka) im Einsatz, woraus verschiedene Publikationen entstanden, wie „Il dramma del Kosovo“ (Datanews Rom, 1998), „Krieg im Himalaya“ (LIT Verlag, Berlin 2003) und „Il groviglio del Kashmir“ (Frilli, Genua 2005), „Language Policy and Linguistic Minorities in India“ (LIT Verlag 2009). Daneben schreibt er für verschiedene Zeitschriften und Magazine und ist in der politischen Bildungsarbeit tätig. Seit 2003 arbeitet er mit der Europäischen Akademie Bozen EURAC (Institut für Minderheitenrechte) zusammen, u.a. für ein Austauschprogramm mit südasiatischen Menschenrechtsinstitutionen in Sachen Minderheitenschutz und Regionalautonomien (EURASIA-Net). 2007 erschien „Autonomien der Welt - Einführung und vergleichende Analyse (ATHESIA, Bozen 2007), und in englischer Neubearbeitung: *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bozen 2009, <http://www.eurac.edu/ORG/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>

E-Mail-Adresse: thomas.benedikter@dnet.it

Abstract:

Many countries are confronted with ethnic conflict and the need to protect their national minorities. Regional autonomy is a device of territorial power sharing, which creates a legal-political framework for efficient minority protection and 'internal self-determination', without changing the concerned state's boundaries. Applying this method, since 1921, when the autonomy law for the Åland Islands was approved, sustainable solutions to serious and protracted state-minority conflicts have been developed in about 60 regions within at least 20 states. While aiming for the settlement of conflicts between central states and regional communities and allowing democratic self-government within the autonomous entity, territorial autonomy has received growing attention among national minorities, smaller and indigenous peoples, international organizations, and states willing to settle self-determination conflicts. Regional autonomy is a precious experience of how to settle self-determination conflicts through self-government, of how to arrange power sharing between the centre and a regional community for the protection of regional identities in a democratic framework.

A typology of the existing forms of autonomy is required if operating autonomy systems are to be systematically classified and compared. As in the comparative analysis of federal systems, such a comparison of autonomies allows to understand which solutions under which conditions will yield the best results. The most successful regulations of territorial power sharing can be filtered out, covering possibly all existing autonomy systems, and these solutions may serve as "examples of best practice". On the other hand, by carving out the fundamental elements of autonomy systems, the minimum standard of a modern autonomy can be defined. As a further step of research, a comparative evaluation of the results of such autonomy systems would be exciting, which requires a complex empirical assessment.