

Thomas Benedikter



Moderne Autonomiesysteme

Eine Einführung in die
Territorialautonomien der Welt

Moderne Autonomiesysteme

Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt

Bozen, 2012

Diese Forschungsarbeit ist aus einer Zusammenarbeit mit dem Institut für Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen entstanden.

www.eurac.edu

EURAC
research

Die erste Ausgabe dieser Arbeit ist 2007 in Indien unter dem Titel „The World’s Working Regional Autonomies“ bei ANTHEM PRESS erschienen, www.anthempress.com

Die englische Version dieser Arbeit mit dem Titel „The World’s Modern Autonomy Systems“ ist frei herunterzuladen von der Website: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>

Copyright © Thomas Benedikter
Alle Rechte vorbehalten

Autor: Thomas Benedikter
Vorwort: Martha Stocker
Lay-out: Hanna Battisti und Thomas Benedikter
Cover design: Hanna Battisti

The author asserts the moral right to be identified as the author of this work. All rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, no part of this publication may be reproduced, stored or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise), without the prior written permission of both the copyright owner and the above publisher of this book.

1 3 5 7 9 1 0 8 6 4 2

ISBN-13: 978 1 84331 730 2 (Pbk)

Diese Arbeit ist meinem Vater, Alfons Benedikter (1918-2010), gewidmet, der den Großteil seines Lebens der Autonomie und Selbstbestimmung Südtirols gewidmet hat.

Thomas Benedikter

Moderne Autonomiesysteme

Eine Einführung
in die Territorialautonomien der Welt

ABKÜRZUNGEN

ABAS	Aceh Barat Selatan	IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
ALA	Aceh Leuser Antara	ILO	Internationale Arbeitsorganisation
AMM	Aceh Monitoring Mission	IRA	Irische Republikanische Armee
ARK	Autonome Republik Krim	IWGIA	International Working Group for Indigenous Affairs
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao	MILF	Moro Islamic Liberation Front
ASEAN	Association of South East Asian Nations	MISURA-SATA	Miskito, Sumo, Rama, Sandinista, working together
ASSR	Autonome Sozialistische Sowjetrepublik	MNLF	Moro National Liberation Front
ATSIC	Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission	MoU	Memorandum of Understanding
BIA	Bureau of Indian Affairs	MRG	Minority Rights Group
BRA	Bougainville Revolutionary Army	NAFTA	North American Free Trade Association
BRG	Bougainville Reconciliation Government	NATO	North Atlantic Treaty Organization
CASSR	Autonome Sozialistische Sowjetrepublik Krim	NCP	National Congress Party (Al Bashir Regime)
CCM	Chama Cha Mapinduzi	NRO	Nicht-Regierungsorganisation
CIA	Central Intelligence Agency	NIC	Nunavut Implementation Commission
CLARC	Community Lands and Resources Committee	NIF	National Islamic Front
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities of Europe	NPC	National People's Congress
CoHA	Cessation of Hostilities Agreement	NPCSC	Ständiges Komitee des Nationalen Volkskongresses Chinas
CPC	Kommunistische Partei Chinas	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
CPT	Comprehensive Peace Treaty	OIS	Organisation Islamischer Staaten
CUF	Civil United Front	PIP	Partido Independentista Puertorriqueño
DOM	Daerah Operasi Militer	PNG	Papua New Guinea
EA	Eusko Alkartasuna	PNP	Partido Nuevo Progresista
EAJ-PNV	Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacional Vasco	PNV	Partido Nacional Vasco
EB-IU	Vereinigte Linke (Spanien)	PP	Partido Popular
EFTA	European Free Trade Agreement	PPD	Partido Popular Democratico
ETA	Baskisches Vaterland und Freiheit, Euzkadi ta Askatasuna	PRC	Volksrepublik China
EZLN	Ejercito Zapatista de Liberación Nacional	PSOE	Spanische Sozialistische Partei
FALN	Fuerzas Armadas de Liberacion Nacional	RAAN	Region Autónoma Atlantico Norte
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities	RAAS	Region Autonoma Atlantico Sur
FLA	Front for the Liberation of the Azores	RP	Republican Party
FLNKS	Front de Libération Nationale Kanak Socialiste	RPCR	Rally for Caledonia in the Republic
FSLN	Sandinista National Liberation Front	RSFSR	Russische Föderative Republik
FUEV	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen	SNP	Scottish National Party
GesRNA	Gesetz für regionale nationale Autonomie	SPCPD	Southern Philippines Council for Peace and Development
GAM	Gerekan Aceh Merdeka	SPLA/M	Sudanese People's Liberation Army/Movement
GDP	Gross Domestic Product	SVP	Südtiroler Volkspartei
ICCPR	International Covenant for Civil and Political Rights	TANU	Tanganyika African National Union
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	TAR	Tibetische Autonome Region
		TOM	Territoire d'outre-mer
		UNDP	United Nations Development Programme
		UNPO	Unrepresented Nations and Peoples Organization

Autonomie: Patentrezept für den Schutz ethnischer Minderheiten?

Kann eine Autonomieregelung die Lösung für alle ethnisch begründeten Minderheitenprobleme sein? Diese Frage steht am Beginn. Sie steht nicht nur am Beginn der Lektüre der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit von Thomas Benedikter, sondern sie sollte am Beginn jeder Diskussion stehen, wenn es darum geht, Minderheiten zu schützen, ihren Fortbestand zu garantieren. Auch wenn es kein Patentrezept für Minderheitenschutz oder ein allgemein gültiges Autonomiemodell gibt, kann doch von einem solchen Modell zumindest ausgegangen und überlegt werden: was ist möglich, was ist realistisch, was ist umsetzbar und was ist der bestmögliche Weg dorthin? Und im Hintergrund der ganzen Diskussion muss er im Mittelpunkt stehen: der Mensch. In diesem Fall, der Mensch, der einer autochthonen, nationalen Minderheit angehört, egal auf welchem Zipfel der Welt.

Einfach ist dies nicht. Schon in Europa, wo anscheinend doch Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte ein gemeinsames Wertefüge bilden, fehlt ein rechtlich abgesicherter und für alle geltender Minderheitenschutz; geschweige denn in Ländern der Welt, wo selbst elementare Menschenrechte in Frage gestellt werden. Aber es muss unsere Herausforderung bleiben. Mit uns meine ich alle, die selbst einer Minderheit angehören und aus dieser Betroffenheit heraus agieren. Mit uns meine ich aber auch alle, die von der Ungerechtigkeit und Missachtung der Minderheitenrechte wissen.

Der Aufklärer Voltaire sagte: „Frei sein heißt, die Rechte des Menschen kennen, denn kennt man sie einmal, so verteidigt man sie von selbst.“ Die Aufklärungszeit legte, wie wir wissen, den Grundstein für die Menschenrechte. Und die Menschenrechte sind eine gute Basis für die Minderheitenrechte, aber eben nur die Basis. Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein auf dem bloßen individuellen Bürger- und Menschenrechtsschutz beruhender Minderheitenschutz nicht ausreicht. Kollektive Minderheitenrechte müssen rechtlich verankert und einklagbar sein, denn bislang fehlte die rechtliche Grundlage für einen solchen Minderheitenschutz. Wir stehen erst am Anfang dieses Weges. Aber das Wissen um diese von Voltaire zitierten Rechte, in diesem Fall das Wissen um die Rechte als Minderheit, ist die

Voraussetzung für ihre selbstbewusste Einforderung und Verteidigung.

Es gibt eine Reihe von Resolutionen, Erklärungen, Konventionen, bilateralen Verträgen und Abkommen. Diese Dokumente sind zwar als Schritte in die richtige Richtung, aber noch nicht als rechtlich allgemeingültiger Minderheitenschutz zu sehen. Selbst die beiden Rechtsinstrumente des Europarates - das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen - sind noch nicht in allen Ländern ratifiziert und umgesetzt. In der Grundrechtecharta der EU ist ein allgemeines Diskriminierungsverbot von Minderheiten und die Anerkennung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas verankert. Man hatte auf die EU-Verfassung gehofft. Doch auch hier scheint man, was den Minderheitenschutz anbelangt, erheblich weniger weit zu gehen als es angemessen wäre.

Und gerade in diesem Zusammenhang sehe ich auch, wie wichtig es ist, parallel und vielleicht auch vorher schon, eigene und warum nicht auch andere, neue Modelle zu entwickeln, die Minderheitenschutz konkret und operativ umsetzen. Ein solches Konzept wird hier von Thomas Benedikter vorgestellt: das Modell der Regionalautonomie.

Den viel verwendeten, aber kaum definierten und klar umrissenen Begriff der Autonomie einzufangen und ihn mit wissenschaftlicher Akribie zu untersuchen, war eines der Ziele des Autors. Es ist ihm gelungen, aber nicht nur dies: Thomas Benedikter tastet sich an das Thema akribisch heran und lässt keine Nuance aus. Zuerst legt er das Fundament mit Definitionen, Sichtweisen, historischen Darlegungen, rechtlichen Grundlagen und Beschreibung verschiedenster Rahmenbedingungen. Dann führt er verschiedenste Modelle der Autonomie vor, immer kritisch und unvoreingenommen und vergleicht sie miteinander. Nach der Lektüre tut man sich schwer von einem Modell der Autonomie zu sprechen. Zu vielseitig sind die Faktoren, die zu berücksichtigen sind, zu unterschiedlich die Rahmenbedingungen, die zu Autonomieregelungen geführt haben, zu kontrovers, was Minderheiten selbst sich unter einer Autonomie vorstellen.

Was das Buch außerdem auch noch besonders wertvoll macht, ist das, was ich über die Wissenschaftlichkeit hinaus zu erkennen glaube: die enge Bindung zu Menschen, die Minderheiten angehören, die Ehrlichkeit, einzugestehen, dass Autonomie nicht für jede Minderheitensituation das Schutzinstrument par

excellence sein kann, aber ganz klar auch den Wunsch, ein System zu finden, Minderheiten zu schützen. Viele Konflikte hätten mit einer klaren Verankerung von Minderheitenrechten und Autonomiekonzepten verhindert werden können. Nur im gesicherten rechtlichen Rahmen können Minderheiten ihre Identität und ihre Wurzeln wahren.

In unserer zusammenrückenden Welt ist der Erfahrungsaustausch zwischen Minderheiten nicht nur bei uns in Europa, sondern weltweit wichtig. Zwar hat das Konzept der Regionalautonomie seinen Ursprung in Europa, doch wächst immer mehr der Anspruch, ein internationales Recht auf Autonomie zu verankern. Dabei schwebt mir persönlich ein „dynamisches Modell“ vor, das für jede Volksgruppe in Erwägung gezogen werden sollte, damit sie selbst, wie der Autor auch sagt, „ihre politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Fragen innerhalb gegebener Staatsgrenzen selbst bestimmen können“.

Grundlegendes Ziel jedes Minderheitenschutzes muss jedenfalls sein: Gleichberechtigt und auf gleicher Augenhöhe mit der Mehrheit verhandeln und kommunizieren zu können. Eine umfassende Autonomie, die nicht nur die Kultur- und Sprachautonomie ist, sie aber als erstes umfasst, stellt eine bewährte Möglichkeit dar.

Dem Buch ist zu wünschen, dass es sehr viele Menschen – sowohl Angehörige von Minderheiten wie auch von Mehrheiten – lesen, die Ideen aufgreifen und sie auf ihre Situationen ummünzen. In welcher Form, in welchem Rahmen auch immer, aber immer mit einem Ziel: den Angehörigen einer ethnischen Minderheit die Menschenwürde (zurück)zugeben und ihnen ein Leben als selbstbewusste Minderheit zu gewährleisten



Dr. Martha Stocker
Vizepräsidentin und Assessorin der Autonomen Region Trentino-Südtirol
Vize-Präsidentin der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT - Martha Stocker

Autonomie: Patentrezept für den Schutz ethnischer Minderheiten?.....	5
--	---

Teil 1: EINFÜHRUNG

Ethnische Konflikte durch demokratische Selbstregierung lösen.....	9
--	---

Teil 2: DAS KONZEPT DER POLITISCHEN AUTONOMIE 13

2.1 Vertikale Gewaltenteilung im modernen Staat.....	14
2.2 Was ist politische Autonomie?	20
2.3 Die Geschichte der politischen Autonomie.....	29
2.4 Rechtsgrundlagen für Territorialautonomie.....	34
2.5 Formen von Autonomie.....	39
2.6 Verfahren und Grundrechte	42
2.7 Institutionen und Kompetenzen.....	49
2.8 Vorteile von Autonomie.....	55
2.9 Einwände gegen Autonomie und ihre Grenzen.....	57
2.10 Kriterien zur Bestimmung moderner Autonomiesysteme.....	61
Die derzeit funktionierenden Territorialautonomien	67

Teil 3: TERRITORIALAUTONOMIE AM WERK..... 68

3.1 Südtirol und Italiens Sonderautonomien.....	69
3.2 Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens - Das Baskenland und Katalonien.....	82
3.3 Territorialautonomie in Großbritannien.....	96
3.4 Die Åland Inseln (Finnland).....	105
3.5 Grönland und die Färöer Inseln (Dänemark).....	112
3.6 Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.....	118
3.7 Moldawiens autonome Region Gagausien.....	121
3.8 Die Autonome Republik Krim (Ukraine).....	128
3.9 Serbiens Autonome Provinz Vojvodina.....	133
3.10 Die Azoren und Madeira (Portugal).....	134
3.11 Die Autonome Region Kurdistan (Irak).....	136
3.12 Autonomie in Kanada: Nunavut.....	139
3.13 Nicaraguas Autonome Atlantikregionen.....	143
3.14 Panamas Comarca Kuna Yala.....	150
3.15 Sansibar und Tanzania.....	155
3.16 Die Autonome Region des Muslimischen Mindanao (Philippinen).....	159
3.17 Bougainville (Papua-Neu Guinea).....	165
3.18 Aceh in Indonesien.....	168
3.19 Neukaledonien und Französisch-Polynesien (Frankreich).....	174
3.20 Territorialautonomie in Indien.....	178

Teil 4: BESONDERE FORMEN VON AUTONOMIE.....	188
4.1 Autonomie in Russland und das Beispiel Tatarstan.....	189
4.2 Freie Assoziation: Puerto Rico und die USA.....	197
4.3 Amerikas Reservate für indigene Völker	203
4.4 „Autonomie“ in der Volksrepublik China.....	215
4.5 Autonomie als Übergangslösung bei Selbstbestimmungskonflikten: der Fall Südsudan.....	225
4.6 Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung.....	232
Teil 5: SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	239
5.1 Erfahrungen mit Territorialautonomie - Ein Überblick.....	240
5.2 Der Mindeststandard von Territorialautonomie.....	246
5.3 Funktionale Elemente von Territorialautonomie.....	253
5.4 Erfolgsbedingungen für Territorialautonomie.....	256
5.5 Autonomie als Lösungsweg für offene Konflikte?.....	260
Teil 6: AUSBLICK - EIN KOLLEKTIVES GRUNDRECHT AUF AUTONOMIE?.....	269
BIBLIOGRAPHIE.....	275
1. Verwendete Quellen zu allgemeinen Aspekten von Autonomie.....	275
2. Internetadressen mit allgemeinen Informationen über Autonomie.....	278
3. Internetadressen für offizielle Dokumente.....	279
4. Autonomiestatute und Autonomiegesetze im Internet.....	280
ANHANG.....	281
1. „Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ - Entwurf einer Konvention (FUEV 1994).....	281
2. Die Lund-Empfehlungen für die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1999).....	287
3. Die „Abhängigen Gebiete“ der Erde.....	290
4. Frei assoziierte Staaten (Freie Assoziation).....	293
5. Merkmale eines Föderalstaats.....	294
6. Der Autor.....	295

Teil 1 - Einführung

Ethnische Konflikte durch demokratische Selbstregierung lösen

Blickt man auf die jüngste Geschichte der Kriege und bewaffneten Konflikte, haben seit den 1960er Jahren Konflikte mit ethnischem Hintergrund im Innern der Staaten laufend zugenommen und 1992/93 mit mehr als 60 Konflikten – vor allem im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens – einen traurigen Höhepunkt erreicht. Seit Ende der 90er Jahre bewegte sich die Zahl der jährlich registrierten, bewaffneten Konflikte zwischen 30 und 40. Die Mehrzahl dieser kriegerischen Auseinandersetzungen entstand als Reaktion von Minderheiten, kleineren Völkern oder Regionen auf die Diskriminierung durch die Staatsmacht. Auch die Mehrheit der heutigen (Mitte 2011) bewaffneten Konflikte spielt sich nicht zwischen Staaten ab, sondern innerhalb der Staaten infolge der Spannungen zwischen Zentralstaat und nationalen Minderheiten, die ihre individuellen und kollektiven Rechten einfordern. Oft rühren diese Spannungen von der Neuorganisation der Staatsmacht, der Hinterlassenschaft von Kolonialzeiten und neokolonialen Ordnung autoritärer Regime und nicht zuletzt von der Tendenz der Einheitsstaaten her, die demokratische Beteiligung aller Gruppen der Konsolidierung der zentralen Staatsmacht unterzuordnen.

Dennoch werden die meisten Minderheitenkonflikte mit politischen Mitteln und ohne Gewalt ausgetragen. Auch die meisten seziessionsbedingten Konflikte konnten letztlich durch Verhandlungen gelöst werden, die zu Friedensabkommen führten, die in Verfassungen, Staatsgesetzen und Autonomiestatuten rechtlich verankert wurden. Manchmal zog sich der Prozess der Umsetzung solcher Abkommen zur gerechteren vertikalen (territorialen) Verteilung der politischen Macht über Jahre und Jahrzehnte hinweg und erlitt häufige Rückschläge, bevor ein stabiles Gleichgewicht erreicht wurde. Doch zahlreiche nationale Minderheiten und kleinere Völker konnten sich den Schutz ihrer Rechte und eines Mindestmaßes an interner Selbstbestimmung durch Autonomie dauerhaft sichern.

In den vergangenen 50 Jahren haben eine beträchtliche Zahl von nationalen Minderheiten, regionalen Gemeinschaften und kleineren Völkern

Autonomievereinbarungen mit dem jeweiligen Zentralstaat getroffen, um ein Mindestmaß an Selbstregierung durchzusetzen. Während einige dieser Arrangements eine Quasi-Selbstständigkeit für die betroffene Region mit sich brachten, sorgten andere Übereinkommen für ein nur bescheidenes Niveau an Selbstverwaltung. Wie die Erfahrung zeigt, hängt das Maß an zugestandener Autonomie vom relativen politischen und wirtschaftlichen Gewicht der Region und vom demokratischen Entwicklungsstand des betroffenen Staates ab. Ausnahmeerscheinungen waren jene Staaten, die nicht nur den Weg der Dezentralisierung wählten, sondern allen Regionen oder Gebietseinheiten ein differenziertes Maß an regionaler Autonomie zugestanden (Italien, Spanien, Russland).

Doch trotz des jüngsten Trends zu mehr Dezentralisierung staatlicher Macht, beharrt die Mehrheit der souveränen Staaten auf der Form des Einheitsstaates und lehnt die substanzielle Verlagerung von Machtbefugnissen an einzelne Regionen ab. Man nehme als Beispiele die Türkei, Frankreich, Rumänien, Burma, Iran und Pakistan: all diese Staaten sind mit gewichtigen Autonomieforderungen konfrontiert, die teils mit Gewalt, teils mit politischen Mitteln unterdrückt werden.

Regionalautonomie ist eine besondere territoriale politische Organisationsform, die nicht als bloße Unterkategorie des Föderalismus begriffen werden darf, sondern unverwechselbare Merkmale aufweist. Sie gründet auf einer spezifischen Formel für die Beziehung zwischen dem Zentralstaat und der regionalen Gemeinschaft innerhalb ihres traditionellen Territoriums. Regionalautonomie ist ein politisches und verfassungsrechtliches Strukturelement sui generis, das spezifische Aufmerksamkeit und Analyse in Theorie und Praxis verdient.

Grundsätzlich kann Territorialautonomie in jedem Kontext und in jeder Art von Staat, auch in Bundesstaaten, zur Anwendung kommen. Doch ist Autonomie als Instrument friedlicher Konfliktlösung und für den Schutz ethnischer Minderheiten bei weitem noch nicht allgemein anerkannt worden. Dagegen hat Sezession als Loslösung einer Region von einem Staat in der Geschichte nicht nur oft militärische Gewalt seitens des betroffenen Staates zur Bewahrung des Status quo heraufbeschworen, sondern auch durchaus nicht allgemein zu einer stabilen Konfliktlösung geführt. Regionale Selbstbestimmungsbewegungen haben sich mit

Territorialautonomie zufrieden gegeben, sofern ausreichende verfassungsrechtliche Garantien für den Bestand dieser Lösung gegeben wurden.

Autonomie kann als Instrument zur Lösung ethnischer Konflikte betrachtet, das grundsätzlich in jedem Staat angewandt werden kann. Doch nicht jede autonome Region, die offiziell als solche bezeichnet wird, verfügt tatsächlich über Autonomie. Wenn Autonomie unter demokratischen Rahmenbedingungen in einem Rechtsstaat zur Anwendung gebracht wird, können ethnische, sprachliche oder religiöse Minderheiten ihre kollektiven Rechte ausüben, während die Mehrheitsbevölkerung des Staates im Gegenzug Garantien dafür die staatliche Einheit, Souveränität und territoriale Integrität erhält. Autonome Gebiete erhalten bestimmte politische Kompetenzen, die eigenständig alleine oder zusammen mit dem Zentralstaat ausgeübt werden, während der Staat die Oberaufsicht im Rahmen der Verfassung behält. In diesem Sinn sind Territorialautonomien auch in Staaten eingerichtet worden, die keine freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung aufweisen. Doch sind Rechtsstaat und Demokratie Voraussetzungen dafür, die Grundanliegen echter Selbstregierung und „interner Selbstbestimmung“ zu erreichen. Eine pluralistische Demokratie wird im vorliegenden Text als eine *conditio sine qua non* für echte Territorialautonomie betrachtet.

Autonomie ist nicht nur eine Chance für eine Region oder regionale Gemeinschaft, ihre inneren Angelegenheiten in die eigenen Hände zu nehmen, sondern auch eine Herausforderung, friedliches Zusammenleben und Zusammenarbeit in Regionen mit ethnisch gemischter Bevölkerung zu schaffen oder in Gebieten, die von verschiedenen Religionsgemeinschaften bewohnt werden. Autonomie wird nicht zur Schaffung von Privilegien eingerichtet, sondern muss auf den Grundsätzen von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung beruhen. Wenn ein autonomer Rechtsrahmen für eine Region eingerichtet wird, hängt die innere erfolgreiche Konfliktlösung vom Interessenausgleich zwischen allen Gruppen ab, für die diese Region eine Heimat darstellt. Wenn neue Spannungen innerhalb einer autonomen Region vermieden werden sollen, müssen auch Maßnahmen zum Schutz kleinerer Gruppen innerhalb von Gebieten mit nationalen Minderheiten getroffen werden. Solche Minderheiten dürfen nicht das Gefühl haben, durch die Übertragung von Hoheitsbefugnissen an die regionale Mehrheit bedroht zu sein. Andererseits haben nationale Minderheiten, kleinere Völker und autonome Gemeinschaften auch das Recht, auf nationaler Ebene in den staatlichen Institutionen

vertreten zu sein.

Keine einzige der bestehenden Territorial-autonomien kann für sich beanspruchen, eine allgemein gültige Antwort auf die komplexen Probleme und Bedürfnisse zu liefern, die in ethnisch, sprachlich oder religiös heterogenen Regionen bestehen. Jede der heute funktionierenden Autonomien hat ihre unverwechselbare Entstehungsgeschichte und ihren besonderen politischen Hintergrund. Dennoch tritt aus den bisherigen Erfahrungen ein klares Muster hervor, sowohl beim Verfahren zur Durchsetzung und Einrichtung von Autonomie, als auch bei der Gestaltung der vertikalen Gewaltenteilung. Immer wieder kommt das Grundbestreben zum Ausdruck, ein stabiles Gleichgewicht zwischen den kollektiven Rechten von nationalen Minderheiten und der Souveränität und Einheit des Zentralstaats herzustellen. Doch letztendlich ist Autonomie kein Allheil-Wundermittel, das jede Art von Konflikt lösen könnte. Zwar bietet Autonomie weltweit relevante und anwendbare Lösungen an, doch nicht alle der jemals eingerichteten Autonomien haben Erfolg gehabt und überlebt. Auch in Europas jüngster Geschichte gibt es Beispiele für das Scheitern von Autonomie. Dies geschah eher aufgrund veränderter internationaler Rahmenbedingungen oder wegen des fehlenden Engagements aller Beteiligten, denn aufgrund der Mängel des Konzepts der Territorialautonomie selbst. In diesen Fällen sollte nicht Autonomie als solche in Frage gestellt werden, sondern die Bedingungen, die zu ihrem Scheitern geführt haben. Die Geschichte hat aufgezeigt, dass es Situationen gibt, wo Territorialautonomie als Instrument der Konfliktlösung an ihre Grenzen stößt.

Für die vorliegende Analyse waren jedoch die Chancen von Autonomie ungleich bedeutender: 2011 gibt es 90 Jahre Erfahrungen mit regionaler Autonomie, seit 1921 Finnland den schwedischsprachigen Åland-Inseln eine Regelung gewährte, die bis heute als eines der Paradebeispiele für gelungene Autonomie gelten kann. Obwohl auch heute noch, global betrachtet, die meisten Autonomiesysteme in Europa und vor allem in Westeuropa funktionieren, ist Autonomie ein in allen Kontinenten konsolidiertes Konzept. Einige der heutigen Autonomiesysteme bestehen erst seit wenigen Jahren oder seit 2006 wie z.B. jenes der indonesischen Provinz Aceh. Dennoch ist Autonomie ein politisches Experiment, das noch nicht aus einer vergleichenden Perspektive mit empirischem Ansatz weltweit untersucht worden ist. Es gibt keine konsolidierte Theorie der politischen Autonomie, vielleicht auch weil bisherige Autonomiesysteme oft als sehr pragmatische ad-hoc-Lösungen eingeführt worden

sind. Aus diesem Grund wird sich das erste Kapitel vor allem mit Definitionen und Konzepten befassen, als Grundlage für die Bestimmung, Einordnung und Vergleich von bestehenden Autonomiesystemen.

Seit Hurst Hannums Pionierarbeit "Autonomy, sovereignty and self-determination"¹ (1993) sind zahlreiche Essays, Artikel und vertiefende Studien zur Autonomie erschienen, die sich mit allen denkbaren Aspekten von Autonomie auseinandergesetzt haben und genug Einsichten herausgearbeitet haben, um eine „Theorie der politischen Autonomie“ zu erstellen, die es noch nicht gibt.

Das vorliegende Werk kann diese Lücke nicht füllen, noch kann es auf eine systematisch gesammelte und umfassende Datenbank bezüglich aller erdenklichen politischen Leistungen von Autonomie in allen empirischen Fällen zurückgreifen, wie dies etwa in der vergleichenden Föderalismusforschung möglich ist. Hoffentlich wird sich in naher Zukunft eine Gruppe von Forschern an eine solche gemeinschaftliche Forschungsaufgabe wagen. Dieser Text möchte den Weg dahin öffnen, indem zunächst einmal alle bestehenden Regionalautonomien der Erde in Grundzügen vorgestellt werden (eine oder zwei autonome Regionen pro Staat, der innerhalb seiner Grenzen Territorialautonomie eingerichtet hat). In

¹ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, 2d edition Philadelphia 1996. Schon 1981 analysierte Yoram Dinstein die politische Autonomie, jedoch anhand einer recht kleinen Zahl von Territorialautonomien (Yoram Dinstein (ed.), *Models of Autonomy*, Tel Aviv, 1981). Als Ruth Lapidoth mit ihren inspirierenden Betrachtungen über Autonomie herauskam, die sie "aus einer Reise durch die historischen und aktuellen Autonomiearrangements" entwickelt hatte, gab es einige der heutigen Autonomiesysteme noch nicht, andere verschwanden endgültig (Ruth Lapidoth, *Autonomy - Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997). 1998 erschien Markku Suksis Teamarbeit „*Autonomy - Applications and implications* (Den Haag 1998), Von Dirk Stahlberg (2000) stammt die Arbeit "Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie (VVF, München). 2005 gab Zelim A. Skurbaty *Beyond a one-dimensional state- An emerging right to autonomy?*, (Leiden 2005) heraus. Im selben Jahr sammelten Weller und Wolff die grundlegenden Komponenten einer solchen Theorie, die immer noch der Zusammenfügung in einem klassischen theoretischen Werk harren. (Marc Weller/ Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution* (Routledge, 2005). Sehr inspirierend auf diesem Weg war auch Yash Ghai mit *Autonomy and Ethnicity - Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (Cambridge 2000), und Gnanapala Welhengama's, *Minority claims: from autonomy to secession*, Aldershot (Ashgate) 2000.

2008 hat das *International Journal on Minority and Group Rights* (M. Nijhoff Leiden NL) den verschiedenen Formen von Autonomie eine Sonderausgabe gewidmet.

Einen neuen Ansatz zur vergleichenden Analyse von Territorialautonomie hat Maria Ackrén, eine Forscherin des Abo Instituts, Turku, vorgelegt. Das jüngste umfassende Werk über Territorialautonomie stammt wiederum von Markku Suksi mit seinem "Sub-State Governance through Territorial Autonomy" (2011).

dieser überraschend vielfältigen Welt der Autonomien hat jedes Autonomiesystem seine Eigenart und würde zumindest ein eigenes Werk verdienen, um erschöpfend erläutert zu werden. In diesem Text wird jede Regionalautonomie in ihrer Entstehungsgeschichte, ihren rechtlich-institutionellen Grundzügen und ihrer aktuellen Entwicklung beleuchtet.

Das vorliegende Werk hat somit einen dreifachen Zweck:

- a) es sollte auf vertretbar knappem Raum eine Einführung in alle grundlegenden Elemente des Konzepts regionaler Territorialautonomie liefern, um eine klare Vorstellung davon zu gewinnen, was diese Begriffe in der heutigen politischen Realität bedeuten;
- b) es sollte in einer aktuellen, doch gerafften Form alle heute funktionierenden Autonomiesysteme in ihren Grundzügen vorstellen;
- c) es sollte in einem ersten Versuch der Evaluation und vergleichenden Analyse herausfiltern, welche Grundprobleme der Autonomie auf dem Hintergrund der jeweiligen Konfliktgeschichte wie gelöst worden sind.

Um überhaupt die echten bestehenden Regionalautonomien auszuwählen, müssen im ersten Teil die wesentlichen Bestimmungskriterien definiert werden. Eine präzise Definition von Autonomie tut not, um dieses Konzept von anderen Formen territorialer Machtteilung abzugrenzen. Auf dieser Basis wird ein funktionierendes Autonomiesystem pro Staat, in welchen solche Systeme eingerichtet wurden, vorgestellt. Dabei wird klar unterschieden zwischen Autonomieregelungen und anderen Regelungen für Minderheitenschutz und Selbstverwaltung wie z.B. Föderalismus, freie Assoziation, Regionalismus, Dezentralisierung. Die heute bestehenden Autonomiesysteme sind allesamt einzigartige rechtlich-politische Systeme, doch wie föderale Systeme teilen sie gemeinsame Merkmale und Funktionen.

Im dritten Teil gehe ich auf besondere Formen von Autonomie ein, die aus verschiedenen Gründen nicht als „moderne Autonomiesysteme“ betrachtet werden können. Freie Assoziation, Reservate für indigene Völker, Autonomie in nicht-demokratischen Staaten oder etwa Autonomie als Übergangslösung gehören mit anderen Formen territorialer Gewaltenteilung zur Kategorie „Autonomie-ähnlicher Arrangements territorialer Gewaltenteilung“, die einer getrennten und gleichermaßen differenzierten Analyse bedürfen. Schließlich werden einige Schlussfolgerungen zum minimalen und optimalen Standard einer Territorial-

MODERNE AUTONOMIESYSTEME

autonomie und den grundlegenden Faktoren und Bedingungen ihres Erfolgs gezogen und der Bedarf eines völkerrechtlich verbindlichen „kollektiven Grundrechts auf Autonomie“ erörtert.

Meinen Dank möchte ich ausdrücken Dr. Günther Rautz, Koordinator des Instituts für Autonomie und Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen (EURAC), Prof. Dr. Joseph Marko (Universität Graz, Direktor des Instituts für Minderheitenrecht der EURAC) und Dr. Ranabir Samaddar, Direktor der „Mahanirban Calcutta Research Group“ für die Unterstützung dieses Projekts. Daneben möchte ich meinen herzlichen Dank auch den Kolleginnen und Kollegen der EURAC Dr. Jens Woelk, Dr. Olga Kamenchuk (Russland), Dr. Farah Fahim (Indien), Dr. Tove Malloy (Dänemark), Dr. Sergiu Constantin (Rumänien), Dr. Günther Cologna (Bozen), Dr. Carolin Zwilling (Deutschland), Prof. Dr. Christoph Pan (Südtiroler Volksgruppeninstitut Bozen) und Dr. Maria Ackrén (Universität Abo, Finnland) für wichtige Anregungen und Korrekturen danken sowie meiner Frau Dr. Hanna Battisti für das sorgfältige Lektorat und die Unterstützung bei der Gestaltung.

Ich hoffe, dass die vorliegende Publikation einen Beitrag zu einer umfassenden Theorie der Autonomie und zur vergleichenden Analyse der bisher in aller Welt mit Territorialautonomie gesammelten Erfahrungen liefern kann.

Thomas Benedikter

Bozen (Südtirol), Dezember 2011

Teil 2

Das Konzept der politischen Autonomie

- 2.1 Vertikale Gewaltenteilung im modernen Staat
- 2.2 Was ist politische Autonomie?
- 2.3 Die Geschichte der politischen Autonomie
- 2.4 Rechtsgrundlagen für Territorialautonomie
- 2.5 Formen von Autonomie
- 2.6 Verfahren und Grundrechte
- 2.7 Institutionen und Kompetenzen
- 2.8 Vorteile von Autonomie
- 2.9 Einwände gegen Autonomie und ihre Grenzen
- 2.10 Kriterien zur Bestimmung moderner Autonomiesysteme
Die autonomen Regionen der Welt

2.1 Vertikale Gewaltenteilung im modernen Staat

Das von Europas Staatsvätern propagierte Ideal lautete: „Eine Nation – Ein Staat“. Doch in fast keinem dieser Staaten konnte dieses Ideal jemals erreicht werden. In allen europäischen Staaten mit Ausnahme der Kleinststaaten,² leben nationale Minderheiten. Die Bevölkerung der allermeisten Staaten Europas setzt sich aus einer ethnischen Gruppe zusammen, die zahlenmäßig die Mehrheit bildet (Titulnation) und einer Gruppe von ethnischen Minderheiten, deren Zahl sich zwischen 3 und 45 bewegt.³ Mit größter Wahrscheinlichkeit teilt die Mehrheit der heute 191 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) dieses Grundmerkmal.

Im Allgemeinen leben die meisten nationalen oder ethnischen Minderheiten in ihrem angestammten Heimatland. Doch im Zuge der geschichtlichen Entwicklung fanden sie sich als Teil eines Staats mit einer anderen „Titulnation“, also einer nationalen Mehrheitsbevölkerung wieder, die allein schon aus demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen eine dominante Rolle ausübt. Ethnische Minderheiten sind in solchen Staaten strukturell benachteiligt und oft von jeder Machtbeteiligung ausgeschlossen. Wie kann dieser „implizite Strukturfehler“ ausgeglichen werden? Sind Anti-Diskriminierungsmaßnahmen auf individueller Ebene ausreichend? Wie können Chancengleichheit und Gleichberechtigung für Mehrheit und Minderheiten verschiedener ethnischer Identität gewahrt werden? Ein Weg dahin, dieses strukturelle Ungleichgewicht auszugleichen, ist der, eine ethnische Minderheit in ihrer angestammten Region mit allen für ihren kulturellen Bestand und die Wahrung ihrer kollektiven Minderheitenrechten nötigen politischen Befugnissen auszustatten. In der jüngsten Geschichte waren solche Regelungen eines der wichtigsten Instrumente, die Benachteiligung von Minderheiten gegenüber den Titulnationen innerhalb desselben Staatsgebiets in gewissem Maße auszugleichen. In grober Vereinfachung ist dies der Grundansatz für Territorial-autonomie. Auf theoretischer Ebene ist das Konzept der Autonomie von der Existenz und Anerkennung von ethnischen

² Europäische Staaten mit weniger als 1 Million Einwohner: Andorra, Zypern, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Montenegro, San Marino und der Vatikan.

³ In der Russischen Föderation (2005 nach Bevölkerung mit 143 Millionen der größte europäische Staat) sind 45 ethnische Minderheiten offiziell anerkannt.

bzw. nationalen Minderheiten abgeleitet worden, die Träger von kollektiven Gruppenrechten sind.

In der Nachkriegszeit hat das im Rahmen der VN entwickelte Rechtssystem den Schwerpunkt allerdings auf die individuelle Dimension der Menschenrechte gelegt, die als universeller Standard etabliert worden sind.⁴ Erst nach der Entkolonisierung, nach dem Zusammenbruch des Sowjetblocks und der Zunahme von innerstaatlichen Konflikten, die aus der Missachtung von Minderheiten aller Art herrühren, hat die internationale Gemeinschaft verstärkte Aufmerksamkeit auf die kollektive Dimension der Minderheitenrechte gelegt. Die Rechte ethnischer Minderheiten sind Teil grundlegender Menschenrechte zum Schutz der Menschenwürde gegenüber dem Staat. Doch im Unterschied zu den klassischen individuellen Menschenrechten gibt es Minderheitenrechte, die aufgrund ihrer Natur und rechtlichen Festschreibung nur kollektiv oder gemeinschaftlich ausgeübt werden können, wie z. B. religiöse und kulturelle Tätigkeiten, die Bildungsmöglichkeiten, der Sprachgebrauch im öffentlichen Dienst, das Recht auf Information. Wie können „nicht-titulare“ Minderheitengruppen in einem Staat mit einer anderen Titulnation in den vollen Genuss dieser Rechte kommen?

Die meisten gewaltsam ausgetragenen Konflikte sind auf die Rolle des Staates in der Gesellschaft zurückzuführen, der mächtigsten Organisation in nahezu allen Ländern der Erde.⁵ Die Kontrolle des Staatsapparats verschafft Zugang zu sozialem Status und zu politischer Macht und regelt die Verteilung wichtiger wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen. Daraus entsteht ein permanenter Wettbewerb um die Kontrolle staatlich gebotener Möglichkeiten der Machtausübung. Die unvermeidlichen Konflikte können durch eine gerechtere Verteilung von Ressourcen, durch rechtlich abgesicherte Chancengleichheit, durch Anerkennung von Minderheitenrechten zur Vertretung und Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen an der

⁴ Es gibt eine ganze Reihe hervorragender Datenbanken bezüglich Minderheitenrechte, wovon hier nur vier genannt werden sollen: <http://www.eurac.edu/miris>: das Informationssystem für das Minderheitenrecht der Europäischen Akademie Bozen; <http://www.eblul.org>: das Europäische Büro für Sprachminderheiten; http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities: Minderheitenabteilung des Europarats; <http://www.ecmi.org>: das Europäische Zentrum für Minderheitenrechte ECMI in Flensburg.

⁵ In einigen Ländern („gescheiterte“ Staaten) wie z.B. Somalia oder Westsahara besitzt der international anerkannte Staat keine Kontrolle über den größeren Teil seines Territoriums. Einige andere Staaten haben kleinere Teile ihres Gebiets nicht unter ihrer Kontrolle (Kolumbien, Myanmar/Burma, Georgien, Moldawien, Aserbaidschan, Zypern). Laufende bewaffnete Konflikte sind zu entnehmen aus: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ongoing_conflicts

Macht reguliert werden. Wenn sowohl die staatliche Souveränität und Einheit als auch die kollektiven Rechte und die Selbstregierung von Minderheiten gewahrt werden soll, ist eine vertikale Gewaltenteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen von entscheidender Bedeutung. Dieser Prozess ist bisher - in historischer Perspektive betrachtet - vor allem in der Anwendung föderalistischer Staatsordnungen und der Dezentralisierung von Einheitsstaaten erfolgt, doch nur in Ausnahmefällen in Form territorialer Autonomie oder anderer ad-hoc-Regelungen staatlicher Strukturen.

Dabei geht territoriale Gewaltenteilung nicht nur auf die Herausforderung ethnischer Konflikte ein, sondern zielt auf ein Grundanliegen der Demokratie ab: wenn bestimmte Regionen Autonomie erhalten, erhalten lokale oder regionale Gemeinschaften die Möglichkeit, ihre Probleme vor Ort selbst zu lösen. Man eröffnet damit die Chance, Demokratie zu vertiefen, indem die politischen Vertretungsrechte verbessert und Partizipationschancen über die Ebene der zentralen Staatsverwaltung hinaus ausgeweitet werden. Dies ist ein Grundbedürfnis und Grundrecht nationaler Minderheiten.⁶ Kurz gesagt: das urdemokratische Grundbedürfnis nach Selbstregierung im Rahmen einer gewachsenen Gemeinschaft wird von jenen Gruppen stärker empfunden, die sich von der Titularnation eines Staates in ethnischer, religiöser, sprachlicher Hinsicht unterscheiden.

Wie können ethnische Konflikte nachhaltig gelöst werden? Die Schule der „Realisten“ geht davon aus, dass territoriale Gliederung und institutionelle vertikale Gewaltenteilung optimale Chancen zur langfristigen Lösung bilden. Auf der anderen Seite spricht sich eine andere Denkrichtung, jene der „Idealisten“, für den Aufbau multinationaler Gesellschaften auf der Grundlage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz individueller Minderheitenrechte aus. Gemeinsam ist beiden Denkschulen die wachsende Einsicht in die Notwendigkeit von individuellen und kollektiven Minderheitenrechten, die in zahlreichen internationalen Rechtsinstrumenten verankert sind. Doch schon bei der Anwendung dieser Rechte nimmt

⁶ Capotortis weithin akzeptierte Definition einer nationalen Minderheit lautet: „Minderheiten sind im Vergleich mit der Mehrheitsbevölkerung eines Staates zahlenmäßig kleinere Gruppen, die sich in einer nicht dominanten Position befinden, deren Mitglieder, Bürger desselben Staates sind und andere ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale haben als die restliche Bevölkerung und zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität entwickelt haben, um ihre Kultur, Tradition, Religion oder Sprache zu erhalten.“ (zitiert aus: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *Minority Rights in Europe: A Handbook of European National Minorities*, Vol.2, Wien 2002)

die Übereinstimmung stark ab.

Zwei alternative Lösungen sind bisher auch auf die Notwendigkeit der territorialen Untergliederung von Staaten zwecks gerechterer Verteilung der Macht geboten worden: zum einen der klassische symmetrische Föderalismus mit wenigen Ausnahmen der „asymmetrischen Spielart“ von Bundesstaaten. Zum andern politische Autonomie in verschiedenen Formen. Bundesstaaten sind in der Regel „symmetrisch“ aufgebaut, wenn allen konstituierenden Territorialeinheiten des Staates dieselben Befugnisse erhalten. In symmetrischen Bundesstaaten ist ein oder mehrere Gliedstaaten zudem mit besonderen Befugnissen ausgestattet, die den anderen Gliedstaaten vorbehalten bleiben, insbesondere um eine besondere Kultur, Sprache und Lebensform zu schützen. Wie die Beispiele Kanada, Indien und Russland zeigen, ergibt sich daraus ein fließender Übergang von asymmetrischen Föderalstaatsformen zu Staaten mit ein oder mehreren Territorialautonomien. Obwohl asymmetrische Föderalstaaten grundsätzlich auf einer föderalen Verfassung beruhen, umfassen sie einige Territorialeinheiten mit ganz besonderen Befugnissen.⁷ Diese Form staatlicher Organisation könnte auch als „besondere Territorialautonomie im Rahmen eines Bundesstaats“ bezeichnet werden können. Es gibt demnach verschiedene Formen territorialer Gewaltenteilung, die sich oft nicht ausschließen, sondern je nach politischem Kontext flexibel kombiniert werden können.

Föderalismus ist die bekannteste Form der territorialen Aufteilung von staatlichen Regulierungsbefugnissen. Seine Grundidee geht von der Gleichberechtigung aller beteiligten Regionen oder Gliedstaaten aus, die im selben Rechtsverhältnis zum Zentralstaat stehen. Verschiedene Beispiele aus der Geschichte und der heutigen politischen Realität beweisen, dass man dadurch im Staatsaufbau ethnischer Vielfalt am besten gerecht geworden ist, wie etwa in der Schweiz, Indien und Russland. Föderalismus wurde auch zur Lösung ethnischer Konflikte eingeführt, nachdem sich zentralistische Strukturen wie in Belgien, Malaysia und Nigeria als untauglich erwiesen hatten. Doch wenn nur eine oder wenige nationale Minderheiten, die auf einem kleineren Teil des Staatsgebiets siedeln, eine besondere vertikale Gewaltenteilung erfordern, scheint ein Föderalsystem nicht nötig. In einigen

⁷ Dies trifft auf Nunavut im föderalen Kanada, auf Tatarstan und viele andere Föderationssubjekte in Russland, auf einige Staaten des indischen Nordostens sowie Jammu und Kaschmir und auf die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens zu. Die Unterscheidungskriterien werden in Kapitel 2.2 erläutert.

Fällen ergibt sich aus der besonderen Beschaffenheit einer Minderheit oder einer Region die Notwendigkeit eines besonderen Arrangements, das von anderen Regionen weder gefordert wird, noch geboten wird. Dies trifft auf die westlichen Provinzen Chinas zu, auf einige Inseln Skandinaviens (Åland, Färöer, Grönland) und andere Regionen mit indigener Bevölkerung, die in ihrer angestammten Heimat leben und in relativ geringem Maße in die nationale Gesellschaft integriert sind.

Wenn nur eine oder wenige Regionen einer besonderen territorialen Gewaltenteilung bedürfen, ist politische Autonomie die angemessene Form des Staatsaufbaus. Naturgemäß ist Autonomie immer asymmetrisch und auf den einzelnen Fall bezogen. Regionale territoriale Autonomie ist allgemein als die weitestgehende Form des Minderheitenschutzes anerkannt.⁸ Autonomie bot als Kompromisslösung zwischen Loslösung und Einheitsstaat die Möglichkeit, legislative und exekutive Befugnisse zwischen Zentralstaat und nationalen Minderheiten aufzuteilen. Mit anderen Worten: diese Lösung entspricht dem Grundrecht nationaler Minderheiten auf zumindest „interne Selbstbestimmung“ unter Wahrung internationaler Grenzen und der Souveränität des Staates, auf dessen Gebiet sie leben. Die Einrichtung territorialer Autonomie impliziert auch die Regelung der Beziehungen zwischen allen Volksgruppen innerhalb einer autonomen Region und der Verfahrensweisen zur Weiterentwicklung der Autonomie. Die rechtliche Ausgestaltung einer Territorialautonomie hängt von den Forderungen, Bedürfnissen und Interessen der jeweiligen ethnischen Minderheit und Region ab.

Der Begriff „Autonomie“ ist historisch gesehen oft willkürlich verwendet worden: von bloßer Verwaltungsdezentralisierung über Formen von Regionalismus bis hin zu föderalen Einheiten eines Staats (z.B. in Russland).

Doch das Konzept von Territorialautonomie bezeichnet ein spezifisches Arrangement der Gewaltenteilung zwischen dem Zentralstaat und einem spezifischen Teilgebiet dieses Staates.

2011 hatten mindestens 30 Staaten autonome Territorien mit besonderem Rechtsstatus eingerichtet. Doch bei weitem nicht alle diese Territorien erfüllen die

Kriterien eines „modernen Autonomiesystems“.⁹ Was derartige Territorialautonomien gemeinsam haben, ist die besondere Beziehung zwischen dem autonomen Gebiet und dem Zentralstaat und ein spezifisches Selbstregierungsarrangement, das sich vom restlichen Staatsgebiet unterscheidet. Andererseits gibt es bedeutsame Unterschiede zwischen den in verschiedenen Staaten eingerichteten Formen von Autonomie und auch zwischen Autonomie auf dem Papier und in der Praxis.

Die heutige Bedeutung des Konzepts der Territorialautonomie muss aus zweierlei Perspektiven betrachtet werden: zum einen als ein effizientes Instrument der Konfliktlösung und Konfliktprävention durch die Abdeckung grundlegender Erfordernisse von Minderheiten innerhalb bestehender Staatsgrenzen; zum anderen als Grundrecht von nationalen oder ethnischen Minderheiten, das im Völkerrecht noch nicht kodifiziert worden ist. Zahlreiche Staaten sehen sich mit Autonomieforderungen konfrontiert, sowohl „alte Demokratien“, als auch jene Staaten, die aus dem Zerfall autoritärer Systeme hervorgegangen sind. Europa war die Wiege der Territorialautonomie, doch neue Autonomien sind auch in Asien, Afrika und Amerika entstanden, wo Territorialautonomie zunehmend als moderne Form der internen Selbstbestimmung von indigenen Völkern betrachtet wird, die das Auslaufmodell „Indianerreservat“ ersetzen könnte.

Während alle Territorialeinheiten, gleich ob Regionen eines Regionalstaates oder Länder in einem Bundesstaat, ein gewisses Niveau an Selbstregierung aufweisen, ist Autonomie ein Konzept der Sonderregelung für spezifische Fälle. Somit bleibt der Begriff jenen Fällen vorbehalten, wo einem bestimmten Regionen mit besonderen Merkmalen eine besonderer Status zugeschrieben wird. Die Schweiz, Belgien und Deutschland haben Föderalsysteme, während Dänemark den Färöer Inseln und Grönland Autonomie gewährt hat. Italien ist noch immer ein Regionalstaat, obwohl fünf seiner 20 Regionen aufgrund kultureller, ethnischer und historischer Bedingungen ein Sonderstatus eingeräumt wurde. Spanien ist offiziell kein Föderalstaat, sondern ein „Staat der autonomen Gemeinschaften“, die ein unterschiedliches Maß an Autonomie aufweisen. Die Azoren und Madeira sind als autonome Inselregionen Teil des Einheitsstaats Portugal. Im Bundesstaat Kanada genießen alle Provinzen dieselben Rechte und Status mit Ausnahme Québecks und Nunavuts, das mit seiner Autonomie eine absolute Sonderstellung einnimmt. Das US-

⁸ Yash Ghai (2000), *Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis*, in Yash Ghai (ed) *Autonomy and Ethnicity – Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge University Press; und Christoph Pan/Beate Pfeil (2003), *op. cit.*, Wien, S. 190-196

⁹ Diese Kriterien zur Bestimmung moderner Territorialautonomie werden im Kapitel 2.2 und 2.10 näher erläutert.

Föderalsystem kennt offiziell keine Autonomie, doch kommt der „Commonwealth“-Status Puerto Ricos und der Nördlichen Marianen einer Autonomie sehr nahe. Diese kurze Auflistung zeigt, dass auch empirisch Föderalstaaten und Autonomielösungen deutlich auseinander gehalten werden können.

Zwei weitere Formen von territorialer Machtteilung müssen von Territorialautonomie klar unterschieden werden nämlich Reservate und lokale Selbstverwaltung. Reservate wurden zunächst in den USA zur Beherrschung und Segregation der verbliebenen Indianervölker eingeführt. Später fand diese Spielart von Selbstverwaltung Nachahmung in Südamerika, Afrika¹⁰ und in einigen Ländern Asiens. Heutige Reservate, zumeist in den USA, Kanada und Brasilien, zielen auf den Schutz der Rechte indigener Völker auf ihrem angestammten Territorium. Den Reservaten ist zumindest in einigen Bereichen die Abweichung vom staatlichen Zivil- und Strafrecht gestattet, um ihre kulturellen, religiösen und politischen Traditionen zu wahren. Reservate entspringen der Idee des „Schutzgebiets“ mit einer begrenzten Souveränität der jeweiligen Titularnation, der seine Bewohner persönlich anzugehören haben. Doch bleiben Reservate von Entscheidungsprozessen und demokratischen Institutionen des Gesamtstaates fast völlig ausgeschlossen. Territorialautonomien bilden hingegen aufgrund von Verfassungen und Autonomiestatuten einen integralen Teil der Rechtsordnung eines Staates und sind all seinen staats- und völkerrechtlichen Bindungen unterworfen. In jüngster Zeit haben immer mehr indigene Völker ihre politischen Forderungen und Vorschläge eher an Formen politischer Autonomie denn an Formen von Reservaten ausgerichtet. Auch Territorialautonomie kann nämlich mit dem Recht auf Kontrolle von Migration und Mobilität von Nicht-Mitgliedern der autochthonen Völker oder Volksgruppen ausgestattet werden.¹¹

Institutionen der lokalen Selbstverwaltung sind im Zuge der Dezentralisierung eines zuvor zentralistisch organisierten Staatswesens mit begrenzten Verwaltungsbefugnissen versehen worden. Diese Beziehung zwischen Peripherie und Zentrum kann aus zwei Gründen nicht als Machtverteilung im Sinne von Autonomie verstanden werden: zum

¹⁰ Geschichtlich längst diskreditiert ist das einst in Südafrika angewandte Konzept des „Bantustans“ als Heimatland (*homeland*) für die schwarze indigene Bevölkerung, von letzterer gleichgesetzt mit ethnischer Diskriminierung, Segregation und Unterdrückung.

¹¹ Dies geschah z.B. in Nunavut (Inuit Kanadas) und in Grönland (ebenfalls Inuit), in der Cordillera-Region der Philippinen (Volk der Igorot) und in Panamas Comarca Kuna Yala (Volk der Kuna).

einen wird Dezentralisierung nur auf der Basis von Staatsgesetzen durchgeführt, aber nicht verfassungsrechtlich verankert, auf der anderen Seite fehlt das notwendige Element der autonomen Gesetzgebungsbefugnisse. Typisches Beispiel ist Frankreich, das seine départements und Regionen mit wachsenden Verwaltungsbefugnissen ausstattete und gewählte Regionalräte einführte, ohne jedoch echte Legislativbefugnisse zu gewähren.

Neben Autonomie und Föderalstaat finden in vielen Staaten Formen der Gewaltenteilung zwischen verschiedenen Regierungsebenen Anwendung. Diese zielen primär darauf, staatliche Verwaltung effizienter zu gestalten und mehr demokratische Partizipation zu erlauben. Demgegenüber beinhaltet Territorialautonomie eine zusätzliche Qualität, nämlich das Grundanliegen des Schutzes der Rechte ethnisch-kultureller Gemeinschaften oder in Ausnahmefällen der Aufrechterhaltung eines besonderen politischen Systems (Hong Kong). Dieser Qualitätsunterschied muss klar vor Augen bleiben. Papua Neu Guinea, z.B., übertrug im Rahmen seiner Dezentralisierung den Provinzen mehr Befugnisse, doch Bougainville wurde nach langem Konflikt eine weitreichende Autonomie eingeräumt. Eine begrenzte Übertragung von Kompetenzen an „Provinzräte“ (Sri Lanka, Indonesien) oder regionalistische Organisationsformen können nicht als Autonomie bezeichnet werden, da der besondere Zweck territorialer Gewaltenteilung und die entsprechende rechtliche Verankerung und Ausstattung fehlt. Offiziell vergebene Etiketten können täuschen.

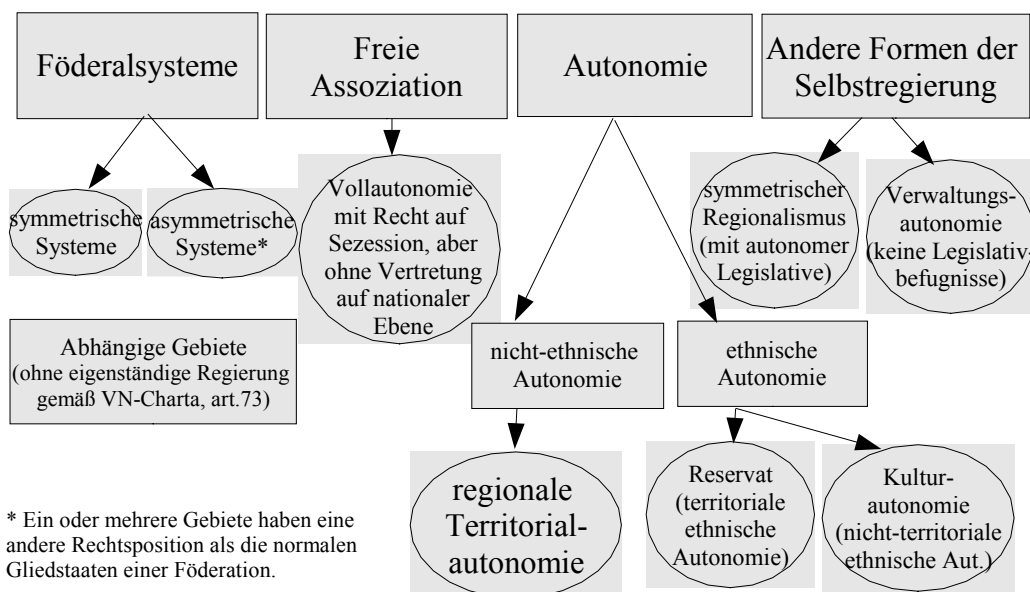
Autonomie und Föderalismus (auch asymmetrischer Föderalismus) müssen trotz der bestehenden Hybridformen (Spanien und Russland) klar auseinander gehalten werden. Grundlegendes Unterscheidungsmerkmal bleibt die Frage der Einbindung in die Entscheidungsprozesse auf zentralstaatlicher Ebene. In einem Bundesstaat sind alle Gliedstaaten gemeinschaftlich am Zentralstaat beteiligt, während autonome Regionen sich zwar selbst regieren, doch in der Regel keine besondere Einwirkung auf die Entscheidungsprozesse des Zentralstaats haben. Sie partizipieren in demokratischer Form an den staatlichen Institutionen, haben jedoch im Unterschied zu den Gliedstaaten eines Bundesstaates kein eigenes Vertretungsorgan etwa in Form einer zweiten Kammer des Parlaments. Doch angesichts der komplexen Regulierungsformen moderner Staaten gibt es auch Ausnahmen.¹²

¹² Einen guten Überblick über alle denkbaren Lösungen zur territorialen Gewaltenteilung bietet die Venediger Kommission, *A gene-*

Die nachfolgende Tabelle bietet einen schematischen Überblick über Formen staatlicher Organisation und Dezentralisierung in bestehenden politischen Systemen, wobei all diese Formen Ausprägungen territorialer bzw. vertikaler Gewaltenteilung sind.¹³

In diesem Text wird der Begriff Autonomie¹⁴ als ein klares rechtliches und politisches Konzept mit spezifischen Merkmalen verwendet. Eine Definition von Territorialautonomie wird im nächsten Kapitel geliefert, wobei Autonomie von den anderen bestehenden Formen territorialer bzw. vertikaler Gewaltenteilung abgegrenzt werden muss. Nach einem kurzen Blick in die Geschichte der politischen Autonomie, wird auf die grundlegenden Aspekte von Autonomie eingegangen: ihre Rechtsgrundlagen, ihre verschiedenen Formen, ihr institutioneller Rahmen und Umfang. Die angenommenen Vorteile und manchmal vorgebrachten Einwände gegen Autonomie werden ebenso erörtert, bevor im 3. Teil eine „Reise“ durch die heute bestehenden Regionalautonomien angetreten wird. Die Klassifizierung und Auswahl der autonomen Einheiten (Regionen, Provinzen, usw.) war nur auf der Grundlage einer Reihe eindeutiger Bestimmungskriterien möglich, die im Kapitel 2.10 erläutert werden.

Formen territorialer Machtteilung in modernen Staaten



ral legal reference framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe, angenommen bei der 44. Vollversammlung der Venediger Kommission vom 13.-14. Oktober 2000.

13 Diese Tabelle ist einer Übersicht des Tibet Justice Center nachempfunden („Autonomy types“), wobei das TJC von der Annahme ausgeht, dass nahezu alle Autonomiearrangements in der modernen Welt auf dem Föderalprinzip beruhen. In derselben Webquelle bringt das TJC ein „Glossar der Autonomiearrangements“, worin alle oben angegebenen Formen territorialer Machtteilung als „Typen von Autonomie“ bezeichnet werden. Vgl: <http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx> Die vollständige Liste der abhängigen Gebiete und assoziierten Staaten wird im Anhang, Teil 6+7, wiedergegeben.

14 Weitere ausführliche Definitionen liefern Daniel Elazar, *Federal Systems of the World, A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman Group UK, 1991, S. xvii-xviii, und John Kincaid, *Introduction*, in: *Handbook of Federal Countries*, 2002, Forum of Federations, Montreal, S. 3-13; sowie Ruth Lapidoth, *Autonomy – Flexible solution for ethnic conflicts*, New York 1997, S. 49-58

<i>Staatliche Organisationsform</i>	<i>Beschreibung des Arrangements</i>	<i>Beispiele</i>
Assoziierter Staat	Ein auf einer Rechtsvereinbarung beruhendes Arrangement, bei welchem sich eine kleinere Gemeinschaft einem größeren Staat anschließt. Der assoziierte Staat verfügt über substantielle Autonomie in allen inneren Angelegenheiten, hat aber kaum Einfluss auf den größeren Staat. I.d.R. kann jeder Vertragspartner die Assoziation jederzeit lösen.	Cook Inseln, San Marino, Vatikan, Mikronesien, Puerto Rico, Aruba
Kondominium	Über eine regionale Gemeinschaft üben zwei Staaten (Nachbarstaaten) gemeinschaftlich die Souveränität über einen dritten (kleineren) Staat aus, der jedoch völlige innere Selbstverwaltung genießt.	Andorra, Neue Hebriden
Konföderation	Eine lockere, aber institutionalisierte Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Staaten, die keine bundesstaatlichen Verpflichtungen eingehen.	GUS, EU, Serbien-Montenegro (vor Mai 2006)
Reservat	Form der Selbstregierung eines kleineren Volkes auf seinem angestammten Gebiet mit einer speziellen Form von Reservatsbürgerschaft beschränkt auf die Mitglieder der anerkannten Reservatsethniken ohne Mitwirkung an den gesamtstaatlichen Institutionen.	Navajo, Sioux, Hopi (USA), Miqmaq (Kanada), Yanomami (Brasilien)
Föderalsystem Bundesstaat	Zwei oder mehrere konstituierende Einheiten bilden einen gemeinsamen, verfassungsrechtlich begründeten Staat mit gemeinsamen Institutionen. Jeder Gliedstaat erhält dieselben Machtbefugnisse und der Zentralstaat erhält beschränkte Befugnisse über die Gliedstaaten.	Belgien, Deutschland, Schweiz, USA, Indien, Russland, Brasilien, Kanada
Regionalstaat	Ein Staat mit zwei Ebenen legislativer Gewalt, einer zentralen und einer regionalen. Die gesamtstaatliche und Verfassungsgesetzgebungskompetenz kommt ausschließlich dem nationalen Parlament zu.	Spanien, Italien
Abhängiges Territorium	“Politische Abhängigkeit” eines Gebiets laut Art. 73 der VN-Charta bedeutet seine treuhänderische Verwaltung durch einen Staat ohne rechtlich gesehen Teil dieses Staats zu sein.	Gibraltar, Jungferninseln, Tokelau etc.
Territorialautonomie	Eine autonome Region ist integraler Teil eines souveränen Staats und verfügt über legislative und exekutive Befugnisse, die rechtlich nur für bestimmte Gebiete eines Staats gelten, nicht jedoch für die Gewaltenteilung im betroffenen Staat insgesamt.	Åland Inseln, Gagusien, Aceh, Grönland, Südtirol

2.2 Was ist politische Autonomie?

2.2.1 Die Definition von Autonomie

Der Begriff Autonomie beruht etymologisch auf zwei griechischen Worten: „autos“ bedeutet selbst, und „nomos“ Gesetz oder Regel. Die Grundbedeutung des Wortes Autonomie lautet demnach „Eigenständigkeit in der Gesetzgebung und Regelung“. Der Begriff wird heute in vielen wissenschaftlichen Disziplinen von der Psychologie bis hin Theologie mit unterschiedlichem Gehalt verwendet. Doch selbst innerhalb der Rechtswissenschaften und Politikwissenschaft wird Autonomie mit verschiedenen Bedeutungen gefüllt oder unterschiedlich interpretiert. Somit war es innerhalb dieser Disziplinen gar nicht einfach, eine allgemein akzeptierte Definition des Grundbegriffs der politischen Autonomie zu ermitteln. Es gibt vier Hauptkategorien von Definitionen von Autonomie:¹⁵

1. Autonomie als das Recht, in bestimmten Angelegenheiten im freien Ermessen zu entscheiden, gleich ob es sich um eine private oder öffentliche Institution handelt.
2. Autonomie als ein Synonym für mehr Unabhängigkeit
3. Autonomie als ein Synonym für mehr Dezentralisierung
4. Autonomie als eine Qualität, die ausschließlich legislative, administrative und judikative Befugnisse in einigen Bereichen umfasst.

Wir werden uns im Folgenden auf das unter 4. genannte Konzept konzentrieren, das auch mit „politischer Autonomie“ beschrieben wird im Unterschied zu bloßer Verwaltungsautonomie. Im Allgemeinen läuft der Begriffsinhalt von Autonomie im Minderheitenrecht auf „begrenzte Selbstregierung“ hinaus, die von Selbstverwaltung (ohne echte Gesetzgebungskompetenz) bis hin zur völligen politischen Eigenständigkeit ohne staatliche Unabhängigkeit reicht.¹⁶

In der Antike diente Autonomie auch zur Umschreibung der Merkmale der politischen Verfassung der Städte des alten Griechenlands, in der jedes – vor allem städtische – Gemeinwesen das Recht auf eigenständiges politisches Handeln beanspruchte. Im

¹⁵ Ruth Lapidoth, *Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997, Teil I

¹⁶ Autonomie als kollektives Recht einer Region ist bisher nur in Art. 2 der spanischen Verfassung verankert worden. Vgl. André Legaré/Markku Suksi, *Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 15 (2008), p. 143

heutigen Sprachgebrauch wird politische Autonomie mit spezifischem Inhalt gefüllt, nämlich für das Recht bestimmter Gemeinwesen, trotz Zugehörigkeit und Unterordnung unter einen Staat bestimmte innere Angelegenheiten frei regeln zu können.

Es gibt keine allgemein akzeptierte Definition von Autonomie und keinen allgemeinen Konsens darüber, was politische Autonomie als Begriff des öffentlichen oder des Verfassungsrechts zwingen beinhaltet.¹⁷ Somit sollen hier nur fünf anerkannte Wissenschaftler zitiert werden, die zusammengenommen eine ziemlich erschöpfende Definition von Autonomie bieten.

„Eine Autonomie ist ein Gebiet mit einem höheren Grad an Selbstregierung als jede andere vergleichbare Gebietseinheit eines Staats“.

*Kjell-Ake Nordquist*¹⁸

„Autonomie ist ein Instrument zur Machtstreuung, um bei Aufrechterhaltung der Einheit eines Staats die Vielfalt innerhalb der Bevölkerung zu erhalten.“

*Ruth Lapidoth*¹⁹

„Autonomie ist ein Begriff, der das relative Ausmaß an Unabhängigkeit einer spezifischen Einheit innerhalb eines souveränen Staates beschreibt“.

*Hurst Hannum*²⁰

„Autonomie ist ein Instrument, das ethnischen oder anderen Gruppen, die eine eigene Identität beanspruchen, die direkte Kontrolle über bestimmte Angelegenheiten verschafft, während das umfassendere Staatswesen die Befugnisse

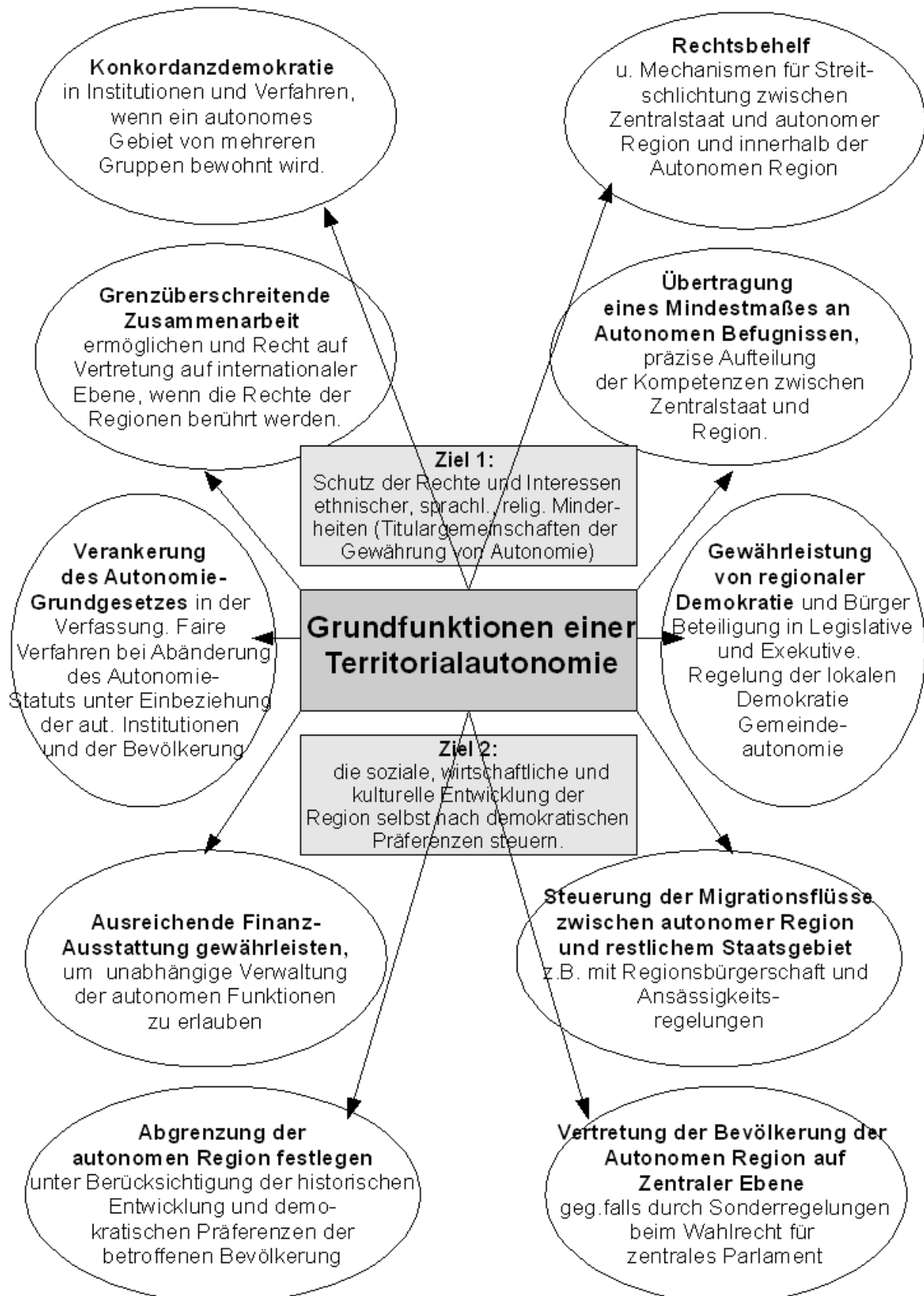
¹⁷ In weiterem Sinne, doch immer im rechtlichen und politischen Zusammenhang, bedeutet „Autonomie“ die autonome Selbstbestimmung eines Individuums, einer Gruppe oder einer öffentlich-rechtlichen Einheit, also über die Handlungsbefugnis zu verfügen, seine Angelegenheiten ohne Einmischung von außen selbst zu regeln. Im öffentlichen Recht wird auch von Autonomie z.B. der Schulen, der Gemeinden, der Kirchen, der Universitäten gesprochen. Diese Abgrenzung der eigenen Handlungsfreiheit gilt primär gegenüber dem Staat. In diesem Sinne umschreibt Autonomie einerseits die Grenzen staatlichen Eingriffs, andererseits das Recht bestimmter Institutionen, bestimmte Angelegenheiten frei und selbstständig zu regeln. Vgl. Hans-Joachim Heintze, *On the legal understanding of autonomy*, in: Markku Suksi, *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague 1998. und Josef Marko, *Autonomie und Integration, Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Böhlau Wien 1995, insbesondere S. 262-296.

¹⁸ Kjell Ake Nordquist, *Autonomy as a conflict-solving mechanism*, in: Markku Suksi, *Autonomy – Applications and implications*, Den Haag 1998, S.7

¹⁹ Ruth Lapidoth, *Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997, Teil II, S. 51

²⁰ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996, S.8

Grundlegende Funktionen einer Territorialautonomie



allgemeinen Interesses wahrnimmt.“

Yash Ghai²¹

„Im internationalen Recht bedeutet Autonomie, dass ein Teil oder eine territoriale Einheit eines Staats befugt ist, sich in bestimmten Bereichen selbst zu regieren, indem es Gesetze und Regelungen in Kraft setzt, ohne jedoch einen eigenen Staat zu gründen.“

Hans-Joachim Heintze²²

„Territorialautonomie setzt die Gewährung exklusiver legislativer Befugnisse an ein entscheidungsbefugtes Organ einer territorial definierten Einheit voraus.“

André Legaré/Markku Suksi²³

In der Regel verfügen autonome Territorien über keine internationale Rechtspersönlichkeit und werden im Völkerrecht nicht als Subjekte internationalen Rechts angesehen. Wie Ruth Lapidoth feststellt, geht es bei politischer Autonomie um die Ermöglichung ethnischer, kultureller, sprachlicher, religiöser Eigenständigkeit unter Wahrung der Einheit des betroffenen Staats. Autonomie ist eine Form staatlicher Organisation, die in permanenter Weise einen bestimmten Umfang an Kompetenzen zur Aufrechterhaltung ethnischer bzw. kultureller Vielfalt an ein bestimmtes Territorium abgibt und der Bevölkerung dieses Gebiets Selbstregierung erlaubt, während alle übrigen Kompetenzen beim Staat verbleiben.²⁴

In diesem Sinne kommt Autonomie als Instrument dann in Frage, wenn es gilt, eine Lösung für eine Minderheit im Staat zu finden. Ethnisch-sprachliche oder nationale Minderheiten sind die klassischen Träger der Forderung nach Autonomie, insbesondere wenn sie in kompakter Form in ihrem angestammten Land leben. In selteneren Fällen gab auch die geographische Lage den Ausschlag für die Einrichtung einer Autonomie (Inseln wie z.B. die Azoren und Madeira, Sizilien und Sardinien) oder der frühere Kolonialstatus (wie etwa die Niederländischen Antillen und Neukaledonien, das zu Frankreich gehört). Autonomie ist auch aus wirtschaftlichen und politischen Gründen gewährt worden, wie im Fall von Hong Kong und Macau unter dem Motto „Zwei Systeme – Ein Land“ und im Fall bestimmter Großstadtgebiete

21 Yash Ghai, *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hongkong 2000, S.484

22 H.J. Heintze, *On the legal understanding of autonomy* in: Markku Suksi (ed), 1998, S.7

23 André Legaré/Markku Suksi (2008), 144

24 Ruth Lapidoth, *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflicts*, Washington 1997; zum allgemeinen Konzept vgl. den umfassenden Ansatz von Markku Suksi, *Autonomy: Applications and implications*, Den Haag 1998

mit nationaler Bedeutung (Moskau, St. Petersburg und Buenos Aires).²⁵

Territorialautonomie im engeren Sinne setzt jedoch nicht nur Verwaltungsbefugnisse voraus, sondern erfordert auch die Existenz einer frei gewählten politischen Vertretung der Region, die unabhängig von staatlichen Institutionen über ein Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen und eine frei gewählte Regierung verfügt, die dieses Gesetze im autonomen Gebiet umsetzt. In der Praxis entspricht nicht jede Form von Regionalverwaltung, die heute offiziell als „autonom“ bezeichnet wird, auch tatsächlich dem Kriterium der demokratischen Wahl repräsentativer und autonomer Organe, vor allem dann, wenn die betroffene Region einem nicht-demokratischen Staat angehört. Wenn die lokale oder regionale Bevölkerung und die nationalen Minderheiten in die Verwaltung ihrer Gebiete einbezogen sind, kann man – wenn Autonomie im engeren Sinne nicht gegeben ist – von „Autonomie-ähnlichen Selbstregierungsarrangements“ sprechen.²⁶

Territorialautonomie ist eine von verschiedenen Formen territorialer Gewaltenteilung. Weder in der Theorie noch in der politischen und staatsrechtlichen Praxis wird immer klar zwischen den verschiedenen möglichen Formen unterschieden. Territorialautonomie muss von Föderalsystemen, Dezentralisierung, freier Assoziation und lokaler Selbstverwaltung unterschieden werden, aber auch von Pseudoautonomie, die nur auf dem Papier besteht. Um eine geschlossene Liste von autonomen Regionen zu bestimmen, die als „echte Autonomien“ bezeichnet und verglichen werden können, bedarf es objektiver Bestimmungskriterien, die in Kapitel 2.10 vorgelegt werden.²⁷

Schließlich muss der Prozess vom Rechtsstatus unterschieden werden: als Devolution (devolution) wird beispielsweise in Großbritannien der Prozess

25 Die Website: http://www.absoluteastronomy.com/reference/list_of_autonomous_entities führt drei weitere Staaten mit autonomen Gebietseinheiten auf, nämlich Saint Kitts und Nevis with Nevis; Sao Tomé und Principe mit Principe und Trinidad und Tobago mit Tobago. In all diesen Kleinststaaten dient das Etikett „autonom“ jedoch nur zur Verdeutlichung der Existenz eigener Behörden in den einzelnen Inselgebieten innerhalb einer einheitlichen Republik, während eine reale Territorialautonomie nicht vorhanden ist.

26 Dies ist z.B. in der Volksrepublik China, in Usbekistan (Karakalpakstan) und Tadschikistan (Badakschan) der Fall, wie in Kap. 2.10 näher erläutert.

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

der Übertragung von Machtbefugnissen vom Zentralstaat an drei seiner historischen Regionen bezeichnet: Nordirland, Schottland und Wales. Im Zuge der Devolution sind diese zu Regionen mit Territorialautonomie geworden.

Manchmal wird in Rechtstexten und in politischem Zusammenhang auch der Begriff „Selbstregierung“ (self-government) anstatt Autonomie verwendet. Seine Bedeutung ist auch von den Vereinten Nationen im Kontext des Kap. XI der VN-Charta²⁸ bezüglich der „Deklaration über die Gebiete ohne eigene Regierung“ diskutiert worden. Laut Art 73 der VN-Charta sind jene Staaten, die Territorien verwalten, deren Bevölkerung noch keine umfassendere Form der Selbstregierung erreichen, verpflichtet, Form der Selbstregierung zu entwickeln und dem Generalsekretär der VN regelmäßig statistisches und anderes Informationsmaterial über die wirtschaftlichen, sozialen und bildungsmäßigen Bedingungen zu übermitteln. Die Generalversammlung der VN hat eine Liste von Faktoren erstellt, die als Leitlinie zur Klärung der Frage dienen, ob ein Gebiet den Status der Selbstregierung erreicht hat.

Ruth Lapidoth schlägt als Definitions-kriterium in Anlehnung an die klassischen drei Elemente eines Staats (Territorium, Bevölkerung, Kontrolle bzw. Machtausübung durch einen Staat) folgende Kriterien vor:²⁹

1. Territoriale Regierung: Freiheit von Kontrolle und Einmischung durch die Regierung eines anderen Staats in die inneren Angelegenheiten einer staatlichen Einheit in Exekutive, Legislative und Judikative;
2. Partizipation der Bevölkerung: demokratisch gewählte Vertreter der gesamten Bevölkerung der betroffenen Bevölkerung werden mit politischen Machtbefugnissen ausgestattet.
3. Wirtschaftliche und soziale Zuständigkeit: volle Autonomie in der Regelung regionaler wirtschaftlicher und sozialer Fragen, nicht jedoch in außenpolitischen Fragen.

Letzterer Punkt müsste naturgemäß erweitert werden auf „innere Angelegenheiten“ im Allgemeinen und muss vor allem kulturelle Befugnisse umfassen, die oft den Kern der Möglichkeiten der Bewahrung von Identität bilden. „Selbstregierung“ wird von Lapidoth als synonym für eine vollständige politische Autonomie

verwendet als höchste Form der Machtausstattung einer substaatlichen Einheit, die keine formelle Unabhängigkeit genießt.³⁰ Als Beispiele dafür könnte Grönlands heutige Autonomie oder die historische Autonomie von Jammu und Kaschmir von 1947 bis 1953 gemäß Art. 370 der Indischen Unionsverfassung dienen. Diese Bestimmung beließ dem Bundesstaat Indien in Jammu und Kaschmir keine anderen Zuständigkeiten als die Verteidigung, die Außenpolitik und das Kommunikationswesen.

Ein modernes Verständnis von Autonomie kann auch auf der Grundlage der rechtlichen Unterscheidung zwischen innerem und äußerem Selbstbestimmungsrecht erarbeitet werden. Interne Selbstbestimmung kann mit der Gewährung von Autonomie erfüllt werden. Doch verleiht territoriale Autonomie, im Unterschied zur freien Assoziation, einer regionalen Gemeinschaft nicht das Recht auf einen Volksentscheid bezüglich Sezession und voller Staatlichkeit. Einige der heutigen Autonomiesysteme mit Übergangscharakter umfassen auch das Recht auf externe Selbstbestimmung und zwar in Form einer Volksabstimmung, die nach einer festgelegten Übergangszeit stattzufinden hat.

Dezentralisierung ist ein allgemeiner Begriff für die Übertragung von beschränkten Befugnissen vom Zentrum an die Peripherie, wobei die Kontrolle und politische Verantwortung jedoch größtenteils beim Zentrum verbleibt. Dezentralisierte Befugnisse können definitionsgemäß zu jeder Zeit durch einen Regierungs- oder Parlamentsbeschluss einseitig widerrufen werden. Autonomie hingegen kann i.d.R. nur mit dem Einverständnis der betroffenen autonomen Region geändert oder gar abgeschafft werden. Es gibt verschiedene Stufen der Dezentralisierung je nach Zweck der Machtübertragung, der Beteiligung lokal gewählter Vertreter und des Grads zentralstaatlicher Überwachung. Dezentralisierung ist eine Form, die Verwaltung näher an den „Endverbraucher“ zu bringen, ohne jedoch der betroffenen Bevölkerung einer Region die entscheidende Macht zu übertragen.

Das klassische Beispiel für Dezentralisierung ist Frankreich, dessen Regionen zwar über eine gewählte Regionalversammlung verfügen, doch keine Regionalverfassung oder Regionalstatut haben, sondern nur Verwaltungsbefugnisse. Das Hauptunterscheidungsmerkmal besteht in der Art der Kontrolle durch den Staat: während die Regierung sich grundsätzlich in die Rechtsakte der autonomen Organe nicht einmischen darf

²⁸ Ruth Lapidoth, *Elements of stable autonomy solutions*, CAP Papers, München 2001, S.18

²⁹ Ruth Lapidoth (2001), S.18

³⁰ Ruth Lapidoth (2001), S.19

außer auf dem Wege der Anfechtung vor dem Höchstgericht oder Verfassungsgericht, bleibt bei einer Verwaltungsdezentralisierung die Regierung befugt, die Akte der dezentralen Behörden oder Institutionen zu kontrollieren und zu revidieren. Im Fall von bloß dezentralisierten Befugnissen verbleibt die Letztverantwortung bei den jeweiligen staatlichen Ministerien. Territorial-autonomie bedeutet dagegen die rechtskräftig beschlossene und rechtlich formell verankerte Übertragung eines Mindestmaßes an legislativen und exekutiven Befugnissen an eine Region (bzw. Gebietseinheit), die von demokratisch gewählten Institutionen ausgeübt werden. Wenn in solchen Gebietseinheiten keine demokratischen Verfahren zur Entscheidungsfindung Anwendung finden, kann auch nicht von einem „modernen Autonomiesystem“ gesprochen werden.

„Ist diese Vielfalt im Verständnis von Autonomie zu begrüßen oder stiftet sie Verwirrung zum Nachteil der Bestrebungen von Minderheiten?“ fragen Legaré und Suksi.³¹ Aus meiner Sicht ist es unverzichtbar, sich auf eine stimmige, widerspruchsfreie Definition von Autonomie in engem Sinne festzulegen. Andere Formen territorialer Selbstregierung oder Selbstverwaltung, die Autonomievorstellungen in einem weiteren Sinne entsprechen, müssen einer Restkategorie zugeordnet werden, die man als „Autonomie-ähnliches Arrangement territorialer Gewaltenteilung“ bezeichnen kann. An diesem Punkt liegt die Flexibilität des Autonomiekonzepts nicht mehr in der Definition der grundlegenden Kriterien der Bestimmung eines solchen Systems der territorialen Selbstregierung, sondern im Umfang und der Regelungsart der übertragenen Zuständigkeiten und in der Art und Weise ihrer Anwendung

Hannum (1993) und Lapidoth (1998) haben erste, schlüssige Definitionen von Autonomie angeboten. In der Zwischenzeit sind neue Formen von Autonomie eingerichtet worden. Autonomie ist – genauso wie Föderalismus – tatsächlich ein flexibles Instrument, doch nicht willkürlich flexibel. Ihre wertvollste Eigenschaft ist die Chance, Konfliktlösungen zu erlauben, ohne bestehende Staaten aufbrechen zu müssen. Es wird eine theoretische fundierte und allgemein akzeptierte Definition von Autonomie benötigt, auch um einen klaren theoretischen und praktischen Bezugsrahmen für Staaten und politische Bewegungen zu schaffen, die eine solches Konfliktlösungsmodell anpeilen.

Im vorliegenden text liegt der Schwerpunkt auf

einem theoretischen, nicht normativen Ansatz. Die grundlegenden Kriterien zur Bestimmung von Territorialautonomie gründen im Konzept der demokratischen Selbstregierung eines oder mehrerer Teilgebiete eines Staats. Wie in der modernen Föderalismustheorie muss eine noch zu erarbeitende Theorie der Autonomie die zentralen institutionellen Merkmale eines solchen Arrangements der Gewaltenteilung festlegen. Einige dieser Merkmale, wie etwa die dauerhafte Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an regionale Entscheidungsträger sind nicht umstritten. Andere, wie etwa die demokratische Natur des autonomen Legislativ- und Exekutivorgans müssten geklärt werden. Es gibt gute Gründe dafür, sich auf eine begrenzten, aber genauen Kriterienset der konstituierenden Merkmale einer Territorialautonomie zu einigen. Eines ist die exakte Definition eines modernen Autonomiesystems, etwas anderes die verschiedensten Formen der konkreten Ausgestaltung eines solchen Systems in der politischen Realität, ähnlich den verschiedenen Formen der bestehenden Bundesstaaten.

2.2.2 Autonomie und andere Formen territorialer Gewaltenteilung

a) Autonomie und freie Assoziation

Laut Ruth Lapidoth wird ein Status freier Assoziation „mit dem Einverständnis beider Kontrahenten, dem assoziierten und dem assoziierenden Staat eingerichtet. Der assoziierte Staat hat ein Interesse an der Assoziation, um seine Sicherheit und seinen wirtschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten.“³² Ein assoziierter Staat hat seine eigene Verfassung und volle innere Selbstregierung, doch ein Mindestmaß an Bereichen wird vom assoziierenden Staat wahrgenommen, vor allem die Verteidigung und Außenpolitik und in den meisten konkreten Fällen auch das Währungssystem. Bezüglich der Außenpolitik bestehen verschiedene Formen der Machtübertragung an den größeren Staat. In manchen Fällen ist dieser Staat verpflichtet, den assoziierten Staat zu konsultieren, wann immer seine unmittelbaren Interessen betroffen sind. In anderen Fällen wird die Außenpolitik gemeinschaftlich geregelt. Der Haupt-unterschied zwischen Autonomie und freier

31 André Legaré/Markku Suksi(2008), *op. cit.*, 145

32 Bezüglich der Definition und der aktuellen Liste der Subjekte assoziierter Staaten siehe Anhang, Teil 4. Vgl. auch Ruth Lapidoth (1997), *op.cit.*, S. 50-58

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.

b) Autonomie und Föderalismus

Mehr Bedeutung kommt der Unterscheidung zwischen Autonomie und Föderalismus zu, zumal sich hier die größten semantischen als auch faktischen Überschneidungen ergeben. In der Fachliteratur ist beides anzutreffen: Autonomie als eine besondere Ausprägungsform oder ein Subsystem von Föderalismus, aber auch umgekehrt: Föderalstaaten als ein Instrument territorialer Gewaltenteilung, wobei jedem Gliedstaat eines Bundesstaats in symmetrischer oder asymmetrischer Form Autonomie gewährt wird. Natürlich besteht in der Fachwelt allgemeiner Konsens über die Natur des Föderalprinzips (freie Entscheidung von Gliedstaaten zur Bildung eines gemeinsamen Staats) und zum Grundcharakter von Föderalstaaten (eine Staatsform, die auf einer verfassungsrechtlich definierten Form von Gewaltenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten beruht). Dabei werden die Gliedstaaten oder Territorialeinheiten unterschiedlich benannt: es sind Staaten in Indien und den USA, Kantone in der Schweiz, Provinzen in Kanada, Regionen und Gemeinschaften in Belgien, Ländern in Deutschland und Österreich, Entitäten in Bosnien-Herzegowina. Doch in allen Fällen beteiligen sich die Gliedstaaten als solche an den Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundesstaats. Sie entsenden Vertreter in eine zweite Kammer des Bundesparlaments (Bundesrat, Senat, Ständerat) und der Konsens dieser zweiten Kammer ist erforderlich, wenn die Verfassung abgeändert oder für die Gliedstaaten relevante Gesetze verabschiedet werden. Eine gerichtliche Instanz, üblicherweise das Verfassungsgericht, entscheidet in Konfliktfällen zwischen den Gliedstaaten untereinander oder zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten. Im symmetrischen Bundesstaat ist allen Gliedstaaten dasselbe Ausmaß an Befugnissen und dieselbe Rechtsposition zugeteilt.

In einigen Publikationen wird regionale Autonomie als eine Unterkategorie oder Sonderform von Bundesstaatsordnungen betrachtet, doch in

verfassungsrechtlicher Hinsicht besteht ein klarer Unterschied: eine Autonomie wird im Allgemeinen durch ein Staats- oder Verfassungsgesetz (manchmal verankert in einem internationalen Abkommen) errichtet oder durch eine Kombination dieser Rechtsakte. Ein Bundesstaat kann nur durch die Verfassung eines Staats begründet werden, während Autonomien auch durch normale Staatsgesetze errichtet wurden und werden können. In den meisten Fällen sind Autonomien zur Regelung der Besonderheit einer oder weniger Regionen eines Staats geschaffen worden, insbesondere infolge deren ethnischen Zusammensetzung und Eigenart.³³

Ein föderaler Staatsaufbau, gleich ob symmetrisch oder nicht, betrifft dagegen in allen Bundesstaaten das gesamte Staatsgebiet. Schließlich sind autonome Regionen auf zentralstaatlicher Ebene zwar in den nationalen Parlamenten vertreten (oder in Ausnahmefällen über Delegierte bei den nationalen Regierungen), spielen jedoch in der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und Exekutive keine entscheidende Rolle. Ganz anders die Rolle der Gliedstaaten im Bundesstaat, die in gesamtstaatlichen Institutionen eine zentrale Rolle spielen: in der verfassungsgebenden Versammlung, in einem Haus des Parlaments, im Gesetzgebungsverfahren, bei der Besetzung höchster Positionen.

Können Regionalautonomien auch in Bundesstaaten eingerichtet werden? Ja. Einige Bundesstaaten wie Kanada, Indien und Belgien haben Sonderformen von Autonomie aufgrund des besonderen ethnischen Charakters dieser Regionen eingerichtet. Kanada hat zwecks Regelung verschiedenartiger ethno-politischer Erfordernisse gar drei Formen von Selbstregierung verankert: symmetrischen Föderalismus für die Mehrzahl seiner Provinzen, asymmetrische Sonderrechte für eine Provinz (Québec) und eine Sonderautonomie für Nunavut und schließlich Reservate für verschiedene Indianervölker. Der Bundesstaat Belgien hat eine Territorialautonomie für die Deutschsprachige Gemeinschaft innerhalb der Region Wallonien geschaffen. Indien verfügt über verschiedene autonome Territorialeinheiten innerhalb der Gliedstaaten, die meist mit Verwaltungs- und Finanzautonomie, weniger jedoch mit Gesetzgebungsautonomie ausgestattet sind. Auch Bosnien-Herzegowina hat ein Territorium mit einem

³³ Eine theoretische Reflexion zu territorialen Gewaltenteilung findet sich bei: Brendan O'Leary (2008), *The Logics of Power-sharing, Consociation and Pluralist Federation*, in: Marc Weller/Barbara Metzger (eds.), *Settling Self-determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam, Nijhoff, S.47-58

besonderen Status, nämlich die Stadt Brcko.

c) Autonomie und asymmetrischer Föderalismus

Asymmetrische Föderalsysteme sind Bundesstaaten, die verschiedenen Arten von Gliedstaaten (bzw. föderalen Gebietseinheiten) einen unterschiedlichen Umfang an Befugnissen zuordnen. Das ausgefallenste Beispiel für asymmetrischen Föderalismus liefert die Russische Föderation. Einen casus sui generis bildet Spanien, das manchmal auch als nicht-deklariertes Föderalstaat betrachtet wird, da der Staat tatsächlich auf föderalen Prinzipien beruht.³⁴ So hat Spanien ein Oberhaus in Vertretung der autonomen Gemeinschaften, alle Regionen haben ein Mindestmaß an Autonomie, die auch in der Verfassung als Grundrecht der Regionen festgeschrieben ist. Doch schreckte Spanien vor dem Begriff „Bundesstaat“ zurück und wählte stattdessen das Etikett „Staat der autonomen Gemeinschaften“. Somit beruht die spanische Staatsarchitektur auf dem Prinzip der Regionalautonomie.

Demgegenüber ist die Russische Föderation gemäß Selbstdefinition und realer Sachlage ein Föderalsystem, aufbauend auf sechs verschiedenen Arten von Föderalsubjekten. Manche dieser Subjekte tragen das Attribut „autonom“ wie die autonomen Republiken, Regionen und oblast (Bezirke). Der russische Staat gewährt nicht einer besonderen Gebietseinheit Sonderautonomie, sondern hat verschiedene konstitutive Territorial-einheiten mit einem unterschiedlichen Grad an Autonomie ausgestattet. 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 Regionalautonomien (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.

Neben diesen wenigen Fällen von sich überlappenden Systemen mit fließenden Grenzen³⁵ bestehen fast alle

34 John McGarry, *Asymmetrical Federalism and the Plurinational State*, Brussels 2005; sowie: Donna Bahry, *Rethinking Asymmetrical Federalism*, Dokument für die Konferenz „Future of Russian Federalism: political and ethnic Factors“, Feb. 2000, auf: http://federalismcart.ksu.ru/conference/konfer1/bari_eng.htm

35 „Die Wahl des Etiketts ist für die Verhandlungen nicht wichtig, und manchmal kann bewusste Unklarheit sogar von Nutzen sein, insbesondere wenn Verfassungen bestimmte Optionen verbieten wie

funktionierenden Autonomien in Einheitsstaaten und nur wenige Bundesstaaten haben zusätzlich autonome Regionen geschaffen, um besonderen Gegebenheiten zu entsprechen. So sind etwa die USA und Kanada symmetrische Föderalsysteme, die besonderen Teilen ihres Territoriums einen besonderen Rechtsstatus einräumen (Nunavut und Québec in Kanada, und die assoziierten „Commonwealths“ Puerto Rico und Nördlichen Marianen in den USA).³⁶ Theoretisch könnten auch die Territorial-einheiten asymmetrischer Bundesstaaten Sonderautonomien für Regionen mit ganz besonderen Verhältnissen einrichten“.³⁷

Demgegenüber mag ein Föderalsystem dann als unnötig erscheinen, wenn nur eine Region oder eine nationale Minderheit mit besonderen Rechten und Institutionen bedacht werden soll.³⁸ Dann ist Territorialautonomie die optimale Form der vertikalen Gewaltenteilung. Regionalautonomie verleiht einer oder mehreren Regionen ein unterschiedliches Maß an Befugnissen, die von gewählten Institutionen ausgeübt werden. Diese Art von Autonomie ist ihrer Natur nach asymmetrisch. Doch das Hauptunterscheidungskriterium bleibt Folgendes: in einem Bundesstaat ist die Gleichrangigkeit der konstitutiven Gliedstaaten ein Wesensmerkmal des Staatsaufbaus, in einem Staat mit einer oder mehreren autonomen Regionen nicht.

Dazu führt Ruth Lapidot treffend aus:

„Das wesentliche Element von Autonomie ist die Gewährung bestimmter Rechte an einen besonderen Teil der Bevölkerung eines Staats, der andere Merkmale aufweist als die Mehrheitsbevölkerung. In demokratischen Staaten benötigt das Mehrheitsvolk keinen Schutz, da es über die Macht verfügt, die Gesetzgebung in seinem Sinne zu bestimmen. Sprachliche, kulturelle und ethnische Minderheiten sind dagegen die Prototypen schutzbedürftiger Minderheiten. Um ihre Kultur, Sprache und Religion

z.B. jene Rumäniens, der Türkei, Sri Lankas, Pakistans und Irans. Doch Föderalismus ist wie Autonomie kein ‚Instrument für alle Zeiten und alle Orte‘“. Rudolf Bernhardt, *op.cit.*, 1981, S. 23-28

36 In diesem Text werden beide mit den USA assoziierten Staaten (Puerto Rico und die Nördlichen Marianen) nicht als Territorialautonomien, sondern als frei assoziierte Staaten eingestuft. Im Unterschied zu autonomen Regionen haben diese beiden Einheiten keine volle demokratische Vertretung im Bundesparlament (mit Stimmrecht), und können jederzeit die Assoziation mit den USA auflösen.

37 Rudolf Bernhardt, *Autonomy and Federalism*, in Yoram Dinstein (ed.), *Models of Autonomy*, Tel Aviv 1981, S.25

38 Bei Vorliegen von Regionalautonomie werden besondere Befugnisse einer oder mehreren Regionen übertragen, die dort von demokratischen Institutionen verwaltet werden. Diese Form der Autonomie ist naturgemäß asymmetrisch. Vgl. Yash Ghai (ed.), *International Conflict Resolution After the Cold War*, The National Academics Press, 2000, in: <http://darwin.nap.edu/books/0309070279/html/483.html>

zu bewahren, benötigen sie ihre eigenen Schulen, andere kulturelle Institutionen usw. Sie haben ein Interesse daran, den Einfluss des Staats und die Mehrheitsbevölkerung auf ihre besondere Traditionen und Lebensstil zu minimieren. Gerade weil eine Minderheit anders ist und sich anders fühlt als die Mehrheit, fordert sie unterschiedliche Rechte. Dies scheint mir das zentrale Element der territorialen politischen Autonomie.“³⁹

d) Autonomie und Mikrostaaten

In einigen Publikationen⁴⁰ 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 VN⁴¹, autonome Regionen hingegen nicht.

e) Autonomie und Reservate

Ein Reservat ist im Allgemeinen eine Form der Selbstregierung eines kleineren Volkes auf einem klar abgegrenzten Gebiet, mit einer getrennten „Reservatsbürgerschaft“ bzw. der Zugehörigkeit seiner Bewohner als formell und rechtmäßig anerkannte Mitglieder zur Titularnation oder Titularethnie des Reservats. In der Regel beteiligen sich Reservate nicht am politischen Leben des Staates, dem sie angehören. Ein wesentliches Merkmal einer Territorialautonomie ist dagegen die demokratische Repräsentation der betroffenen Regionen im nationalen Parlament des Gesamtstaates, dem die Region angehört. Dies ist nur einer der Unterschiede zwischen den Reservaten für indigene Völker und autonome Regionen. Überdies haben Reservate besondere Regeln bezüglich des Zugangs und der Niederlassung von Nicht-Angehörigen der Titular-Nation zum Reservatsgebiet. Auf diese Unterschiede wird im Teil 4.3 eingegangen.

f) Autonomie und abhängige Gebiete

³⁹ Ruth Lapidoth, *op.cit.*, 2001, S. 26

⁴⁰ Vgl. Tibet Justice Centre, <http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx>; und ebenso Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia 1996

⁴¹ Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind aufgeführt unter: <http://ediplomat.com>

Abhängige Gebiete sind Territorien, die keine volle politische Unabhängigkeit genießen oder über staatliche Souveränität verfügen. Es gibt verschiedene Stufen und Formen dieser Abhängigkeit. Gemeinhin werden sie von innerstaatlichen, nationalen Gebietseinheiten unterschieden, da sie rechtlich keinen Teil des sie kontrollierenden Staates bilden. In den meisten Fällen unterliegen sie einem anderen Verfahren im Falle der Loslösung bzw. zur Erreichung von staatlicher Eigenständigkeit. Während eine Gebietseinheit eines Staats typischerweise zu seinem Hoheitsgebiet gehören, ist ein abhängiges Gebiet i.d.R. ein Überseegebiet, das eine bestimmte Selbstverwaltung genießt. So z.B. haben abhängige Gebiete meist eine andere Rechtsordnung als der Staat, dem sie formell zugeordnet sind. Sie können auch militärisch besetzt sein, eine Exilregierung oder eine legitimierte Unabhängigkeitsbewegung haben und international umstritten sein.⁴²

g) Autonomie und Verwaltungs-dezentralisierung

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.⁴³ Aus diesem Grunde kann z.B. Korsika nicht als autonome Region eingestuft werden, da seine Regional-versammlung der Regierung in Paris nur Gesetzesvorschläge empfehlen, aber nicht selbst verabschieden kann. Reale Autonomie muss dagegen eine echte Gesetzgebungs-befugnis 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.

h) Autonomie und regionale Demokratie

Der Begriff Regionalismus wird für verschiedene Formen territorialer Gewaltenteilung unterhalb des bundesstaatlichen Ordnungsprinzips verwendet. Einerseits hat Regionalismus einige Wesensmerkmale mit dem Föderalismus gemeinsam (z.B. erstreckt sich

⁴² Der aktuelle Stand der Gebiete, die von den VN als „Abhängige Gebiete“ gemäß Art. 73 VN-Charta geführt werden ist im Anhang, Teil 3, aufgeführt.

⁴³ 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/>

eine regionalstaatliche Ordnung über das gesamte Staatsgebiet), andererseits wird bei diesem Ansatz den substaatlichen Einheiten (Regionen) eine rechtlich schwächere Position zuerkannt. Die Gesetzgebungshoheit derartiger Regionen ist idR in Reichweite und Umfang beschränkter. So fehlt den Regionen i.d.R. die Befugnis, sich eigene Regionsverfassungen zu geben, während die „Kompetenz-Kompetenz“ (Zuständigkeit, die territoriale Gewaltenteilung zu definieren) ausschließlich beim nationalen Parlament liegt. Mit anderen Worten: die Regionen eines Regionalstaats haben keine direkten Mitentscheidungsrechte bei der Verabschiedung von Staats- und Verfassungsgesetzen.⁴⁴

Nichtsdestotrotz stützt sich die Gesetzgebungsgewalt von Regionen eines Regionalstaats auf die demokratische Souveränität einer regionalen Gemeinschaft. Diese Gemeinschaft erwächst aus dem gemeinsamen Territorium und Lebensraum, aus der gemeinsamen Geschichte und kulturellen Gemeinsamkeiten, in einigen Fällen bestehen ethnisch-sprachliche Besonderheiten oder einfach die Selbstwahrnehmung als eine eigenständige Gemeinschaft.

Diese regionale Gemeinschaft nimmt als Teil der gesamtstaatlichen Wählerschaft am demokratischen Lebens des Staats teil, gleichzeitig bildet sich auch einen Korpus von in der Region ansässigen Bürgern, die für die regionalen politischen Organe wahlberechtigt sind und dadurch die regionale Politik bestimmen. In nur wenigen Ausnahmen sind allerdings auch veritable „Regionsbürgerschaften“ eingerichtet worden, die an die Ansässigkeitsdauer, die Sprachkenntnisse oder an andere Kriterien geknüpft sind.

In Regionalstaaten wie Spanien und Italien wird die spezifische Identität der Regionen verfassungsrechtlich anerkannt. Die legislativen und exekutiven Kompetenzen dieser substaatlichen Einheiten (Regionen bzw. Autonome Gemeinschaften) wird idR in symmetrischer Form zuerkannt. Wie Föderalstaaten können auch Regionalstaaten symmetrisch oder asymmetrisch aufgebaut sein. Mit Gesetzgebungshoheit ausgestaltete Regionen können auch als „Verfassungsregionen“ definiert werden. Die Kompetenz-Kompetenz verbleibt jedenfalls beim nationalen Parlament. In solchen Staaten kann das zentrale Parlament aber auch eine Zweite Kammer zur Vertretung der Verfassungsregionen einrichten, die auf derselben Ebene wie das direkt gewählte nationale Parlament agiert und an der gesamtstaatlichen

Gesetzgebung mitwirkt. In diesem Fall wäre die undeutliche Grenze zu einer bundesstaatlichen Ordnung überschritten. Eine Einschränkung der Gesetzgebungsgewalt im Regionalstaat erscheint durchaus denkbar, solange die Substanz der Legislativfunktion der Regionen gewahrt bleibt.

„Das theoretische Konzept der regionalen Gesetzgebungshoheit stammt aus der Zusammenführung der demokratischen und föderalen Idee: Gesetzgebungshoheit wird begriffen als tiefster Ausdruck der ursprünglichen Unabgeleitetheit des regionalen Demos“, schreibt Anna Gamper, „welche in der Form der regionalen Verfassungskompetenz das Prinzip der Volkssouveränität widerspiegelt. Dieses Prinzip erfordert letztlich, dass die Verfassungshoheit beim Volk liegt.“⁴⁵

Diese Argumentation ist für die Definition von Territorialautonomie in doppelter Weise relevant. Zum ersten muss die dauerhafte Übertragung von Gesetzgebungs-befugnissen an demokratisch gewählte Institutionen einer Region (oder anderen substaatlichen Einheiten) nicht auf eine oder mehrere Regionen beschränkt werden. Das klassische Beispiel für einen derartigen Prozess ist Spanien, das das Recht auf Autonomie jeder konstituierenden Region (Autonome Gemeinschaft) verankert hat. Zum zweiten, die Unterscheidung zwischen einer autonomen Einheit und einer Region eines Regionalstaats wird auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine höchst komplexe Frage. So haben alle Regionen Italiens ein Mindestniveau an Gesetzgebungshoheit, doch fünf Regionen sind als „Regionen mit Sonderstatut“ konstituiert. Wo immer Territorialautonomie das Grundprinzip der territorialen Gewaltenteilung in einem Staat bildet, verliert Autonomie seine Qualität als Regelung der Beziehung zwischen Zentralstaat und einer oder mehreren Regionen mit spezifischen Erfordernissen. Heute sind solche Fälle territorialer Gewaltenteilung noch seltenere Ausnahmen, und Territorialautonomie ist eine spezifische Lösung für besondere Situationen. Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: spezielle Territorialautonomie wird i.d.R. Einheitsstaaten zwecks Erfüllung besonderer Erfordernisse eingerichtet, doch existiert Autonomie auch in Bundesstaaten (Belgien, Kanada, Indien) und in Regionalstaaten (Italien, Indonesien) und kann auch zum Ordnungsprinzip der territorialen Gewaltenteilung eines ganzen Staats entwickelt werden (Spanien).

28 44 Vgl. Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Europa-Verlag der Wissenschaften, Frankfurt, 88-90

45 Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, S. 90

2.3 Die Geschichte der politischen Autonomie⁴⁶

Wenn man von einer Definition von politischer Territorialautonomie gemäß der im vorigen Kapitel 2.2 genannten Kriterien (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Mindestmaßanlegislativen- und exekutiven Befugnissen, de jure und de facto-Autonomie, kein souveräner oder assoziierter Staat, kein abhängiges Gebiet) ausgeht, beginnt die Geschichte der politischen Autonomie nicht vor dem 20. Jahrhundert. In der Geschichte Europas gab es allerdings seit dem 16. Jahrhundert Formen von Autonomie für religiöse Gemeinschaften wie z.B. für die Protestanten in katholischen Regionen, die Juden in verschiedenen Teilen von Städten und Staaten, die Muslime in christlichen Gebieten, und für Katholiken, Orthodoxe und Juden im Osmanenreich. Dieses System, „Millet“ genannt, blieb bis zum Ende des Osmanischen Reichs 1918 aufrecht. Es verlieh Juden und Christen das Recht auf eine eigene Familienrechtsordnung, Traditionen, Gerichte und Schulen und sogar eine eigene Besteuerung neben dem osmanischen Steuersystem. Die Abschaffung des Millet-Systems und die wachsende Unterdrückung von ethnischen und religiösen Minderheiten trug wesentlich zum Widerstand der Balkan-Völker gegen die neuen Herrscher bei.

In der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde in verschiedenen Fällen Territorialautonomie eingerichtet, um politische Konflikte einzudämmen, die aus den Gebietsveränderungen nach dem 1. Weltkrieg entstanden waren. Einige nationale Minderheiten in Mittel- und Osteuropa erhielten Territorialautonomie als Ersatz für Selbstbestimmung von den Siegermächten des Weltkriegs wie z.B. die freie Stadt Danzig, das Memel-Klaipeda-Gebiet und das Saarland von 1920 bis 1935.⁴⁷ Doch im Großen und Ganzen waren die getroffenen Lösungen unzureichend und ihre Mängel lieferten aggressiven, nationalistischen Nachbarn oder Schutzmächten den Vorwand, irredentistische Bedrohungen aufzubauen und Annexionsbestrebungen vorzubereiten.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Aspekt Markku Suksi, *Autonomy – Applications and implications*, The Hague 1998; Zelim Skurbaty (ed.), *Beyond a one-dimensional state*, Leiden 2005; Yash Ghai (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hong Kong 2000; Ruth Lapidot, *Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997, Teil III-7 und III-8; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination – The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996

⁴⁷ Ruth Lapidot, *Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997, S.77-84; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*, Philadelphia 1996, S.370-406

In der zweiten Nachkriegszeit gab es ungünstige Rahmenbedingungen für eine breite politische Diskussion über Autonomie. Obwohl das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung als grundlegendes Prinzip des Völkerrechts am 10.12.1948 in der Charta der Vereinten Nationen verankert worden war und später in den Internationalen Pakten für bürgerliche und politische Rechte 1966 verbrieft wurde, wurde seine Anwendung auf Völker beschränkt, die von den klassischen Kolonialmächten beherrscht waren. Neue Formen von Kolonialismus, die von eben unabhängig gewordenen Entwicklungsländern ausgeübt wurden, übersah man.

Auf der anderen Seite waren nationale Minderheiten, Volksgruppen und indigene Völker innerhalb souveräner Staaten nicht berechtigt, das Selbstbestimmungsrecht zu fordern. Autonomie als kollektives Recht wurde in Europa eher als Bedrohung existierender Staaten wahrgenommen, da sie auf dem Hintergrund eines Nationalstaats entstanden waren. Nur wenige multinationale Staaten wie die Schweiz und Belgien lieferten Anschauungsbeispiele für Alternativen zum Nationalstaat mit einer hegemonialen Titularnation. Da es mehr als 100 nationale Minderheiten in Europa gibt, wurde ein Kollektivrecht auf Autonomie nicht als Ersatz für Staatlichkeit, sondern geradezu als Einladung betrachtet, die Nationalstaaten aufzubrechen. Die Staatseliten betrachteten dieses Konzept demnach mit tiefem Misstrauen.⁴⁸

Dennoch fanden in der Nachkriegszeit einige Staaten in West- und Nordeuropa den Weg zu einer Politik der Anerkennung und dem Schutz nationaler Minderheiten durch Regeln im Verfassungs- und Staatsrecht. Ein wachsender Trend zu allgemeiner Dezentralisierung und Regionalisierung (Italien, Frankreich, Spanien) und Devolution (Großbritannien) förderte diesen Prozess zu mehr Territorialautonomie. Neben der ältesten Territorialautonomie Europas, den Åland-Inseln in Finnland, wurden Sonderautonomien in Italien und Dänemark eingerichtet. Belgien lieferte ein Beispiel dafür, wie ein zuvor zentralisierter Staat stufenweise in einen Bundesstaat umgewandelt werden kann. Dadurch wurden den drei historischen Sprachgemeinschaften Belgiens, den Flamen (Holländisch), den Wallonen (Französisch) und der deutschen Minderheit an der Ostgrenze zu Deutschland Territorial- und Kulturautonomie gewährt.⁴⁹

⁴⁸ Eine zahlenmäßige Übersicht über die ethnische Vielfalt in Europa findet sich in: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Wien 2003, Teil II, S. 39-181

⁴⁹ Bruno de Witte, *Regional autonomy, cultural diversity and Eu-*

In Spanien zielt man mit der Verfassung von 1978 darauf ab, den historischen kleineren Nationen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen und verankerte das Recht der regionalen Gemeinschaften auf Autonomie (Art.2).⁵⁰ In den vergangenen Jahrzehnten wurde aus einem zentralistischen Staat ein Quasi-Bundesstaat, was das Abrutschen in Sezessionskonflikte mit Katalonien und dem Baskenland weitgehend verhinderte (Ausnahme ETA).

Die einzige Erfahrung mit Territorialautonomie in Afrika unmittelbar nach der Entkolonisierung war das auf einem Beschluss der VN-Vollversammlung fußende Arrangement zwischen Äthiopien und Eritrea, das von 1952 bis 1962 Bestand hatte. Diese Autonomie scheiterte kläglich, was zu einem drei Jahrzehnte langen bewaffneten Widerstand der Eritreer führte. Auch die erste, 1972 von der Regierung des Sudan dem Südsudan gewährte Autonomie blieb auf dem Papier und ihr Scheitern löste 1983 zwei Jahrzehnte Blutvergießen aus. Bestand bis heute hat dagegen die 1964 gegründete Partnerschaft zwischen Tanganjika und Sansibar, ein Beweis dafür, dass Autonomie auch in Afrika funktionieren kann.

Die Erfahrungen mit Territorialautonomie in Asien sind widersprüchlich. Die 1970 vom Irak eingeführte Autonomie für Süd-Kurdistan wurde schon vier Jahre später vom Saddam Hussein-Regime zerschlagen. Einen Durchbruch erlebte Autonomie in Jammu und Kaschmir, als nach der blutigen Teilung 1948 beide Teile dieses Landes sowohl in Pakistan als auch in Indien Autonomiestatus erhielten. Doch hinterher wurde auf beiden Seiten der „Line of control“ Autonomie und Demokratie ganz nach den Interessen der jeweiligen Zentralstaaten zurecht gebogen. Territorialautonomie erhielt später in Indien eine gewisse Bedeutung im Zuge der Dezentralisierung innerhalb der Gliedstaaten der Union. In Bangla Desh hingegen entpuppte sich die den indigenen Völkern der Chittagong-Berggebiete zugesagte Autonomie als bittere Illusion. Auf den Philippinen und in Indonesien wurde Autonomie erst in den 1990er Jahren als Konzept zur Lösung der Konflikte mit den Minderheitenvölkern in Mindanao, West-Papua und Aceh begriffen.

ropean integration: the experience of Spain and Belgium, in: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), *The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester 2004, auf: <http://www.eurac.edu/Press/Publications/Monographs/0049635.htm>

⁵⁰ Alle Verfassungen der Erde finden sich in: <http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html> (unterstützt von der Kingwood College library)

Eine andere Art von Territorialautonomie ist in der Volksrepublik China entstanden, die angesichts des besonderen Charakters dieses Staats mit anderen Maßstäben analysiert und bewertet werden muss, worauf im Exkurs II eingegangen wird.

In Amerika - oder "Abya Yala" (der blutige Kontinent), wie Panamas Kuna den Kontinent benannt haben - ist das Konzept und die Praxis der Autonomie eng verbunden mit der Geschichte der Unterjochung und erzwungenen Assimilierung der Indianervölker. Während die Kolonialmächte in Lateinamerika die Strategie der Vermischung der europäischen Kulturen und der indigenen Kulturen in einem alles andere als friedlichen Prozess der Mestizisierung einschlugen, wurden die autochthonen Völker Nordamerikas zum Großteil ausgerottet oder in Reservate in die unwirtlichsten Gebiete abgedrängt. Erst in der jüngsten Geschichte beschränkt man in Kanada (Nunavut), Nicaragua (Atlantikregion) und Panama (Comarca Kuna Yala) mit echter Territorialautonomie einen angemesseneren Weg zur Achtung der Grundrechte der indigenen Völker.

Auch in Europa waren Autonomieregelungen mehrfach Schweregeburten. In Großbritannien musste Nordirland bis 1998 warten, bis eine gangbare, international vereinbarte Lösung auf Grundlage der Übertragung zahlreicher Befugnisse an Parlament und Regierung in Belfast gefunden wurde. Heute noch wird diese Autonomie nur schwerlich umgesetzt. Dies spiegelt das Problem einer segregierten Gesellschaft wider, die die geschichtliche Diskriminierung der irischen Katholiken noch nicht überwunden hat.

In Frankreich werden die Forderungen nationaler Minderheiten wie der Korsen, Bretonen, Basken und Elsässer nach zumindest Kulturautonomie hartnäckig zurückgewiesen. Frankreich besteht auf dem Grundsatz, dass es nur eine Nation gibt. Italien, 1948 als Regionalstaat verfasst, richtete aus ethnischen und historischen Gründen gleich fünf Regionen mit Sonderstatut für nationale Minderheiten ein (Aosta-Tal, Südtirol, Sardinien und Friaul-Julisch Venetien). In Sizilien setzte eine starke Regionalbewegung eine weitgehende Autonomie durch. Auch die übrigen Regionen sollten Autonomie bzw. echte Legislativbefugnisse erhalten. Doch diese komplexe Struktur kam erst 1970 richtig zur Anwendung.

Die Minderheitenfrage erfuhr in Europa in den 90er Jahren ganz entscheidenden Auftrieb, als das frühere Jugoslawien zusammenbrach. Die folgenden

gewaltsamen Aufstände und Sezessionsversuche führten zu blutiger militärischer Repression in vier Ländern (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien) mit über 200.000 Opfern. Zwei Millionen Menschen wurden zeitweise oder permanent aus ihrer Heimat vertrieben. Die Verfolgung ethnischer Minderheiten lieferte in vielen Teilen Osteuropas eine Herausforderung für den Minderheitenschutz und Mechanismen ihrer Anerkennung. Das Wiederaufflammen des Nationalismus bedrohte manche Minderheiten in ihrer kulturellen Existenz (Moldawien, Georgien, Aserbaidschan, Mazedonien und im russischen Kaukasus). Neue Staatsgrenzen haben in den 28 Staaten Mittel- und Osteuropas nicht etwa zu nationaler Homogenität geführt, sondern zu einer Vermehrung von ethnischen Minderheiten. Auf diesem Hintergrund gewinnt Autonomie bei Staats- und Minderheitenvertretern in diesem Raum wieder höchste Aktualität.

Es muss aber auch zur Kenntnis genommen werden, dass einige Erfahrungen von Territorialautonomie bitter scheiterten. Zypern und Kosovo stellen Fälle tief zerrütteter Gesellschaften mit heftiger Diskriminierung und Verfolgung der jeweils anderen Gruppe dar, die Albaner im Kosovo und die Türken auf Zypern. 1974 marschierte die Türkei auf Zypern ein, um die türkische Minderheit zu schützen und die Insel wurde geteilt in einen ethnisch homogenen griechischen Süden und den türkisch beherrschten Norden. Eine effektive Autonomieregelung war auf Zypern gar nicht versucht worden noch wurde einer Kulturautonomie ein Chance gegeben.

Im Kosovo wurde im gleichen Jahr 1974 eine radikale Erneuerung der seit 1948 geltenden Autonomie verabschiedet, die die fast 90%ige albanische Mehrheitsbevölkerung nahezu mit den Serben gleichstellte.⁵¹ Auch die multikulturelle Region Vojvodina genoss eine weitreichende Autonomie innerhalb der sozialistischen und föderalen Staatsstruktur Jugoslawiens. Doch 1989, als Osteuropa den Übergang zur Demokratie einläutete und sich von der UdSSR befreite, drehte der serbische Staatschef Milosević das Rad der Zeit zurück und begann die beiden Territorialautonomien Serbiens abzuschaffen. Nicht die Autonomie als solche scheiterte im Kosovo, sondern die nationalistische Politik der Verleugnung alter Minderheitenrechte. Daraufhin brach das gesamte ethnische Gleichgewicht des Tito-Staats

blutig in sich zusammen und gipfelte in den Kriegen in Bosnien-Herzegowina 1992-95 und im Kosovo 1998-99. Das Ergebnis ist bekannt: Montenegro hat sich 2006 von Serbien abgespalten, Kosovo ist 2008 unabhängig geworden, die Provinz Vojvodina hat 2009 ihre Autonomie zurückerhalten.

Auch in Georgien war es die Abschaffung der unter der Sowjetunion eingeräumten Autonomie, die den Aufstand zweier Regionen, Abchasien und Süd-Ossetien, auslöste. Die blutige Repression der Forderung nach Selbstbestimmung des kleinen Kaukasusvolks der Tschetschenen durch Russland seit 1994, die Sezession kleiner, ethnisch von der Titulnation verschiedener Regionen in Transnistrien (Moldawien) und Nagorni Karabagh (Aserbaidschan) sowie die kurze bewaffnete Rebellion der Albaner Mazedoniens 2001 legte den völlig unzureichenden Minderheitenschutz und Machtbeteiligung der Minderheiten offen. Trotzdem gibt es in vielen Mitgliedsländern des Europarats immer noch starke Vorbehalte gegenüber Autonomie in welcher Form auch immer. Weit verbreitet ist die Angst vor einer hypothetischen Spirale „Kulturautonomie, Selbstregierung, Sezession“.

Doch kann heute im Licht der schon länger funktionierenden und neu eingerichteten Territorialautonomien besser bewertet werden, ob dieses Konzept in Europa tatsächlich zu Sezession geführt hat, oder im Gegenteil legitimen Forderungen und Interessen nationaler Minderheiten entsprochen hat, ohne Staatsgrenzen zu verändern. Ein allgemeiner politischer Ansatz, den Forderungen der nationalen Minderheiten Genüge zu tun, war im Europa der Nachkriegszeit zunächst nicht vorstellbar, doch rückblickend hätten viele Konflikte in Europa mit einer klaren Verankerung von Minderheitenrechten und Autonomiekonzepten verhindert werden können. In diesem Sinne muss das Völkerrecht, das Minderheitenrechte bei weitem noch nicht ausreichend kodifiziert hat, sich der Herausforderung stellen, diese „innere Form der Selbstbestimmung“ zu regeln. Regionalautonomie schafft auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Repräsentation einen rechtlichen und politischen Rahmen für innere Selbstbestimmung, begrenzt auf ein Territorium und bestimmte Politikfelder. Immer mehr werden sich die Mehrheiten der Staaten bewusst, dass Regionalautonomie als Kompromisslösung zwischen Minderheiten und Mehrheit auch in ihrem Interesse liegt, wenn Frieden und Grundrechte gewahrt werden sollen.

⁵¹ Der Fall Kosovo ist auch vom Autor des vorliegenden Werks aufgearbeitet worden; vgl. Thomas Benedikter (1998), *Il dramma del Kosovo*, DATANEWS Rom

Wenn man die Entstehung der heute funktionierenden Territorialautonomien betrachtet, lassen sich mindestens vier Umstände ablesen, die die Einrichtung einer Autonomie begünstigt haben.⁵² Zum ersten entstand Autonomie, als der Staat selbst einen Umbruch erlebte, wie in Spanien nach dem Ende der Franco-Zeit 1975-78, auf den Philippinen nach dem Sturz des Marcos-Regimes 1985, in Moldawien und der Ukraine nach der Auflösung der Sowjetunion 1991, in Italien und Portugal 1948 und 1974, als diktatorische und zentralistische Systeme durch demokratische und regionalistische Strukturen abgelöst wurden. Dasselbe geschah mit den Atlantikregionen Nicaraguas nach dem Ende des Somoza-Regimes 1979, doch erst nach harten Konflikten mit der Zentralregierung.

Ein zweiter Umstand ist die Gewährung von Autonomie in einem Entkolonialierungsprozess, wenn volle Unabhängigkeit entweder von der betroffenen Bevölkerung gar nicht gewünscht war, oder diese Gemeinschaft als für volle Staatlichkeit noch nicht reif befunden wurde. Dies geschah in Grönland, Nunavut, der Comarca Kuna Yala, den Niederländischen Antillen, Neukaledonien und Puerto Rico.

In der dritten Gruppe bestehender Autonomien wurde diese im Zuge eines Verhandlungsprozesses zwischen Zentral-staat und der betroffenen Region im Verbund mit dem Druck von „Schutzmacht-Staaten“ gewährt (Südtirol, Åland-Inseln, Krim).

Schließlich – viertens – wurde Autonomie erst nach harten Auseinandersetzungen zugestanden, die nicht selten in gewaltsame Konflikte eskalierten. Der militärische Konflikt in Aceh und Indonesien dauerte von 1976 bis 2005, der Kriege im den Südsudan von 1983 bis 2002, in Mindanao kämpften muslimische Moros seit 1969 für Autonomie bzw. Unabhängigkeit. Vier Jahre dauerte der bewaffnete Kampf zwischen der sandinistischen Regierung und den indigenen Völkern der Atlantikregion, die von der antisandinistischen Contra-Guerrilla vereinnahmt wurde. Gewalt herrschte auf Bougainville von 1989 bis 2001 und von 1985 bis 1998 in Neukaledonien. In Europa wurde das Baskenland von Gewalt dieser Art heimgesucht (900 Opfer zwischen 1969 und 2003), Nordirland (rund 3.000 Opfer zwischen 1972 und 2005) und in Korsika flackert seit den 70er Jahren immer wieder im Kampf zwischen Nationalistengruppen und dem Zentralstaat Gewalt auf. In zahlreichen Fällen dauern diese Konflikte noch an.⁵³

⁵² Ruth Lapidoth (2001), *Elements of stable autonomy arrangements*, CAP München, 12

⁵³ Die aktuellen Konflikte Stand 2006 sind aufgeführt unter http://en.wikipedia.org/wiki/Ongoing_wars

Somit ist Territorialautonomie in historischer Perspektive vor allem zur Befriedung von Konflikten zwischen Zentralstaaten und Minderheitenvölkern oder nationalen Minderheiten eingerichtet worden. Doch neben diesem Hauptgrund haben zwei allgemeine Trends Autonomie und territoriale Gewaltenteilung zusätzlich gefördert, einer mit politischem, der andere mit eher gesellschaftlichem Charakter. Die Demokratisierung vieler Staaten der Erde seit den 70ern und dann wiederum in den 90er Jahren hat einen wachsenden Druck der Bevölkerung auf politische Vertretung und Beteiligung ausgelöst und dies führte wiederum zu einer Stärkung der regionalen und lokalen Partizipation an der Politik. Die Ausweitung der Demokratie auf untere Ebenen wurde auch als Gegengewicht zur Gefahr der Wiederkehr autoritärer Tendenzen im Zentralstaat gesehen.

Eine breitere gesellschaftliche Entwicklung Richtung Dezentralisierung hat sich in vielen Regionen der Erde in den letzten Jahrzehnten bemerkbar gemacht. Neben dem wachsenden Bewusstsein ethnischer und kultureller Identität, das wiederum Forderungen nach Minderheitenschutz und Autonomie Auftrieb verleiht, gibt es eine allgemeines Bedürfnis nach „regionaler Beheimatung“⁵⁴ in Kompensation zur Entgrenzung vieler Lebensbereiche in einer globalisierten Welt. Die Anziehungskraft zentralisierter, kollektiver Groß-Organisationen wie z.B. nationaler Parteien und Gewerkschaften nimmt ab, während lokale und regionale Bezugsgruppen im Kurs steigen. Die Menschen fühlen sich immer weniger als Teile einer großen, zentralisierten Organisation, sondern identifizieren sich mit lokalen Gemeinschaften. Dies führte zu einer Tendenz, die Michael Keating die „Re-Territorialisierung“ der Politik nannte.⁵⁵ Der Schwerpunkt der politischen Verantwortung verschiebt sich von der regionalen zur lokalen Ebene, obwohl auch die die supranationale Ebene an Bedeutung zunimmt.

Nichtsdestotrotz, mit Hinblick auf die völkerrechtliche Grundlage der kollektiven Rechte nationaler Minderheiten und Minderheitenvölker einschließlich jener der indigenen Völker, sind seit Verabschiedung der VN-Deklaration zu den Rechten der Minderheiten im Dezember 1992 bei weitem weniger Fortschritte erzielt worden, als sich die Betroffenen erhofft hatten. Obwohl in Europa einige Instrumente des

⁵⁴ Auf das „Recht auf Heimat“ geht Beate S. Pfeil näher ein in: Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2003), *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Vienna, S. 208-223.

⁵⁵ Michael Keating (2003), *Asymmetrical Government: Multi-national States in an Integrating Europe*, PUBLIUS, 29, S.71-86

Minderheitenschutz (vor allem die Rahmenkonvention für die Rechte der nationalen Minderheiten, und die Europäische Sprachencharta) zu einer breiten Anerkennung von nationalen Minderheiten durch nationale Parlamente geführt haben, sind erste Versuche zur Verankerung eines Rechts zu territorialer Selbstregierung sofort abgeblockt worden. Auch die eher minderheitenfreundlichen Staaten Europas lassen noch kaum Bereitschaft für diesen Schritt erkennen. Das Potenzial an Stabilisierung und Versöhnung in Minderheitenkonflikten, das Territorialautonomie bietet, muss anscheinend erst besser wahrgenommen werden.

2.4 Rechtsgrundlagen für Territorialautonomie

2.4.1 Allgemeines

Gemäß Völkerrecht und dem Verfassungsrecht jener Staaten, die die wichtigsten internationalen Menschenrechtspakte übernommen haben, ist die Diskriminierung einer Person aufgrund ihrer religiösen, ethnischen, kulturellen oder sprachlichen Zugehörigkeit oder aufgrund des Geschlechts verboten. Meistens wird eine Person als Mitglied einer bestimmten Gruppe diskriminiert: in Europa weniger aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft oder Kaste, wie etwa in Asien, als wegen seiner ethnischen und sprachlichen Identität. Wenn ein Angehöriger einer nationalen Minderheit sich diskriminiert fühlt, kann er auf dieser Grundlage seine Rechte geltend machen. Doch die bloße Gewährleistung von Nicht-Diskriminierung und Gleichheit auf der Ebene der individuellen Menschenrechte reicht nicht aus, weil ethnische Minderheiten im strukturellen Nachteil gegenüber den Angehörigen der Titulnation eines Staates bzw. den dominanten Gruppen dieses Staates sind. Ethnische Minderheiten fordern tatsächliche Chancengleichheit ein, weshalb der Staat über die Individualrechte hinaus aktive Schutz- und Förderungsmaßnahmen ergreifen muss, um Minderheitenkulturen zu erhalten und Gruppenrechte zu schützen. Inzwischen hat sich die Erkenntnis weithin gefestigt, dass ein bloß auf individuellem Bürger- und Menschenrechtsschutz beruhender Minderheitenschutz nicht ausreicht.

Nationale Minderheiten können ihre Rechte nur in Anspruch nehmen, wenn die öffentliche Hand mit Einrichtungen und Dienstleistungen aktiv für sie eintritt. Dafür benötigt eine ethnische Gemeinschaft einen speziellen rechtlich-politischen Rahmen, in welchem Gleichberechtigung mit den Mitgliedern der nationalen Mehrheit in jedem Lebensbereich hergestellt werden soll. In diesem Rechtsrahmen, der geographisch auf ein vom Großteil der zu schützenden Minderheit bewohntes Gebiet begrenzt wird, kann die Minderheit selbst die Verantwortung für ihr kulturelles Überleben und ihre kulturelle Entwicklung übernehmen, neben der Verantwortung für die gesamte regionale Gemeinschaft. Darüber hinaus sind hinsichtlich der politischen Beteiligung einige spezielle Vorkehrungen nötig, um ethnischen Minderheiten auf allen Ebenen des Staates gleiche Rechte zu verschaffen.

eine Gruppe Träger dieses Rechtes ist. Somit wird eine Minderheit als solche mit Rechten ausgestattet, nicht bloß ihre individuellen Mitglieder. Gruppenrechte sind jedoch mehr als die einfache Summe der individuellen Rechte. Außer dem grundlegenden Zweck von Minderheitenrechten, nämlich den Mitgliedern der Minderheit gleich wie den Mitgliedern der ethnischen Mehrheit eines Gemeinwesens alle Menschen- und Bürgerrechte zu sichern, gibt es drei weitere Anliegen des Minderheitenschutzes: die Konfliktprävention, die Erhaltung der kulturellen Identität einer Gruppe und der kulturelle Austausch und Prozess gegenseitiger Bereicherung zwischen Gruppen, die ein Gebiet gemeinschaftlich bewohnen.

Der Minderheitenschutz im modernen Staats- und Völkerrecht ist ein Beispiel für die Verknüpfung von individuellen und kollektiven Rechten. Ein Mitglied einer nationalen Minderheit kann seine Identität nur erhalten, wenn seine Gruppe die Möglichkeit hat, sich frei zu entfalten. Kollektive Rechte ergänzen die individuellen Menschen- und Bürgerrechte und stellen die Voraussetzungen für ihre konkrete Einlösung dar. Das Konzept der Gruppenrechte ist jedoch immer noch umstritten. Ein Beweis dafür ist die „VN-Deklaration für die Rechte der Personen, die ethnischen, religiösen, sprachlichen Minderheiten angehören“ vom 18. Dezember 1992, Nr.47/135,⁵⁶ die in nicht verbindlicher Form den individuellen Angehörigen von Minderheiten Rechte zuerkennt, nicht jedoch Gruppen. Obwohl Gruppenrechte immer noch nicht explizit in einem internationalen Übereinkommen zum Minderheitenschutz verankert sind, beginnt sich in der Staatengemeinschaft langsam die Erkenntnis durchzusetzen, dass kollektive Minderheitenrechte anerkannt gehören.

Heute leitet sich der Großteil der in Staaten oder in subnationalen Einheiten angewandten Minderheitenrechte aus dem Verfassungsrecht und den staatlichen oder regionalen Rechtsnormen ab, die mit internationalen Konventionen und bilateralen Verträgen übereinzustimmen haben. Der komplexe Corpus an Minderheitenrechten⁵⁷ war entscheidend

⁵⁶ Dieser Text findet sich in: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minor.htm

⁵⁷ Bezüglich Europa können in dieser Hinsicht zahlreiche Websites zu Rate gezogen werden. Zu den nützlichsten gehören: das Informationssystem über Minderheitenrechte MIRIS der Europäischen Akademie Bozen: <http://www.eurac.edu/miris>; das Europäische Büro für Sprachminderheiten in Brüssel: <http://www.eblul.org>; der Europarat: http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities; das MERCATOR Minderheitensprachenzentrum in Barcelona: <http://www.ciemen.org/mercator>; das genannte „European Centre for Minority Rights“ in Flensburg: <http://www.ecmi.org>

für die Anerkennung von ethnischen und nationalen Minderheiten und für die Förderung ihrer kollektiven Identität. Andererseits konnten diese allgemeinen Rechtsnormen auf staatlicher und regionaler Ebene ein bestimmtes Bedürfnis nationaler Minderheit nicht erfüllen: sich im eigenen Siedlungsgebiet selbst zu regieren.

Es kann nicht geleugnet werden, dass die Frage der Identität ethnischer Gruppen eng verknüpft ist jenem Territorium, das seit Urzeiten von diesen als einer homogenen Gruppe bewohnt worden ist. Ohne den Aspekt der Kulturautonomie (oder Personenautonomie) zu berühren, kann der Schutz einer Minderheit am besten in einem abgegrenzten geographisch-kulturellen Raum erfolgen. Im Unterschied zu den „neuen Minderheiten“ der Migranten, die verstreut über das Gastland leben, ist der Schutz von autochthonen Minderheiten eng geknüpft an die geographische Region, die von einer Gruppe mit einer verschiedenen kulturellen Identität bewohnt wird. Im Zuge der Geschichte wurde diese Region Teil eines Staates mit einer anderen ethnischen (oder auch religiösen) Mehrheit, woraus überhaupt erst die Notwendigkeit territorialer Autonomie erwuchs.

Doch keine internationale Konvention erkennt ethnischen oder nationalen Minderheiten ein solches „Recht auf Autonomie“ oder ein „Recht auf interne Selbstbestimmung“ zu. Verschiedene Anläufe, eine Charta der Rechte indigener Völker innerhalb der VN zu verabschieden, scheiterten an der Ablehnung einiger Staaten. Im Gegenteil: viele Staaten betrachten politische Autonomie als ersten Schritt in Richtung externe Selbstbestimmung mit nachfolgender Sezession. Historische Erfahrungen in Europa haben bewiesen, dass Autonomie als Instrument der Konfliktlösung taugt und Sezession eher verhindert. Mit anderen Worten: nicht die Gewährung, sondern die Vorenthaltung von Autonomie hat die kritische Eskalation von Minderheitenkonflikten mit zahlreichen bewaffneten Widerstand (Baskenland, Nordirland, Chittagong Hill Tracts, Bougainville, Aceh, Südsudan, Atlantikregion Nicaraguas, Korsika, Neukaledonien, Mindanao, Jammu und Kaschmir) im vergangenen Jahrhundert heraufbeschworen und Forderungen nach Unabhängigkeit geschürt (Albaner in Kosovo, Russen in Transnistrien, Abchasen und Südosseten in Georgien, Türken auf Zypern, Moros auf Mindanao, Kaschmiri in Kaschmir usw.). In Ermangelung eines solchen Rechts auf Autonomie oder einer „Pflicht der Staaten, nationalen Minderheiten Autonomie zu gewähren“, auf welche Rechtsgrundlagen kann sich die Forderung nach Autonomie stützen?

2.4.2 Rechtsgrundlagen für Autonomie im Völkerrecht

Aus der historischen Entwicklung der heutigen Territorialautonomie treten bestimmte Formen der Legitimation für die Errichtung von Autonomiesystemen klar hervor.⁵⁸ Rechtsnormen sind zunächst für die Begründung und Durchführung einer Autonomieelösung von Bedeutung, später auch als legaler Schutzmechanismus, der aufgrund nationalem oder internationalem Recht den betroffenen Minderheiten zur Anwendung einer vereinbarten Autonomie verhilft. Die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit, Autonomie zu gewähren oder sie zu beschränken, kann bei den Verhandlungen eine wesentliche Rolle spielen und die Verhandlungsposition der nationalen Minderheit stärken, vor allem wenn eine Vermittlung durch Drittmächte gewährleistet ist. In relativ wenigen Fällen ist Autonomie aufgrund eines bilateralen Abkommens zwischen Staaten (z.B. die Autonomie Südtirols durch den 1946 unterzeichneten Pariser Vertrag) oder durch die Entscheidung einer internationalen Organisation zustande gekommen (Eritreas Autonomie durch die VN 1952, die Völkerbund-Entscheidung für die Autonomie der Åland-Inseln 1920). Üblicherweise wird bei Autonomie-forderungen auf drei wichtige Quellen des Völkerrechts Bezug genommen: die Minderheitenrechte, die Rechte indigener Völker und – in eher kontroverser Form – das Recht der Völker auf Selbstbestimmung.⁵⁹

a) Minderheitenrechte⁶⁰

Seit ihrer Gründung haben sich die Vereinten Nationen (VN) in der Entwicklung eines umfassenden Menschenrechtssystems auf die Betonung der individuellen Rechte verlegt und es meist sorgfältig vermieden, kollektive Rechte Gruppen zuzuerkennen, vor allem keine politischen Rechte. Artikel 27 der

⁵⁸ Ein kurzer, aber höchst scharfsinniger Essay zu diesem Thema stammt von Natalia Loukacheva (Toronto 2006), *Autonomy and Law*, http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml

⁵⁹ Eine umfassende Reflexion zu diesem Thema stammt von Joseph Marko, *Autonomie und Integration, Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Böhlau Wien 1995; insbesondere: *Autonomie: zur faktischen Existenz von Gruppen als Voraussetzung individueller Grundrechtsgewährleistung*, S. 262-296; außerdem bemerkenswert die „Allg. Erklärung der kollektiven Völkerrechte“ in: www.ciemen.org/pdf/ang.PDF:

⁶⁰ Die umfassendste aktuelle Darstellung zu diesem Bereich findet sich in: Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 2, 2. überarbeitete Auflage, Springer-Verlag Wien New York, 2006

Internationalen Pakte für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), bis vor kurzem die wichtigste VN-Rechtsnorm bezüglich des Minderheitenschutzes, ist so verfasst, dass kollektive Rechte ausgeschlossen bleiben. Art. 27 wurde i.d.R. von den meisten Staaten sehr eng ausgelegt. In jüngster Zeit hat das VN-Menschenrechtskommission, die die Einhaltung dieser Pakte überwacht, den Art. 27 neu interpretiert und anerkannt, dass ein bestimmtes Maß an Autonomie und Gruppenrechten für den Schutz der kulturellen Bedürfnisse von Minderheiten erforderlich sein kann. Dieser erweiterte Ansatz ist der Resolution der VN-Generalversammlung Nr. 47/135 vom 19.12.1992 zu entnehmen bezüglich der „Rechte Angehöriger nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten“. Im Unterschied zu den IPBPR verpflichtet dieser Text die Staaten zum Schutz der Identität der Minderheiten und ermutigt zur Schaffung von „Bedingungen für die Förderung ihrer Identität“ (Art.1). Autonomie wird nirgends explizit erwähnt, doch ist diese Deklaration ein erster Schritt zur Anerkennung von kollektiven Rechten von Minderheitengemeinschaften und ihrer Identität.

Das wichtigste Instrument des Europarats auf diesem Gebiet ist die „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten von 1994.“⁶¹ Diese anerkennt grundlegende Rechte von Minderheiten zur Erhaltung ihrer kulturellen und ethnischen Identität und verpflichtet die Staaten, die Inanspruchnahme dieser Rechte zu fördern. Ein Recht auf Autonomie ist nirgendwo enthalten, doch impliziert die konkrete Anwendung bestimmter angeführter Rechte ein Mindestmaß an Autonomie. Diese Konvention beruft sich auf das Prinzip der Nicht-Diskriminierung (Art.4), auf das Recht der Minderheiten, ihre Kultur, Religion, Sprache und Tradition zu erhalten (Art.5) und auf ihr Recht, am öffentlichen Leben teilzunehmen (Art. 15). Art. 21 führt an, dass „nichts in der vorliegenden Konvention so interpretiert werden darf, als ob ein Recht impliziert wäre, das den grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts entgegensteht und insbesondere der Souveränität, territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Staaten“.

Die Kopenhagener Deklaration von 1990 und Grundsatzserklärungen des Europarates, die keinen

⁶¹ Der Wortlaut dieser Rahmenkonvention findet sich: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_Regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/Documentation/; eine Übersicht über diese Instrumente hat der Autor zusammengefasst auf: Thomas Benedikter, Legal Instruments of Minority Protection in Europe – An Overview, in: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html>

bindenden Charakter haben, sind vom OSZE-Hochkommissar für Minderheiten und anderen Vermittlungsinstanzen als Kompromissgrundlage zwischen den Konfliktparteien herangezogen worden und haben zu Ergebnissen geführt, die auch Autonomie einschließt.⁶² Die „Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen“ ist als internationale Konvention vom Ministerrat des Europarats am 25. Juni 1992 verabschiedet worden und am 1. März 1998 nach der Ratifizierung durch die ersten fünf Staaten in Kraft getreten. Diese sog. „Sprachencharta“ ist bisher (Stand 2006) von 19 europäischen Staaten ratifiziert worden, doch haben 13 Regierungen ihre Unterschrift gegeben, ohne dass bisher eine Ratifizierung durch die Parlamente folgte.⁶³ Diese Charta enthält keine expliziten Vorschriften für Territorial- oder Kulturautonomie, doch ihre Prinzipien und Normen bilden ein Paket von Maßnahmen, die sich eigentlich in optimaler Form nur im rechtlichen Rahmen einer Territorialautonomie durchführen lassen.

Darüber hinaus sind in Europa im Rahmen der OSZE, des Europarats und der EU verschiedene Initiativen ergriffen worden, um das Konzept der Autonomie zu verbreiten, deren Folgen zunächst auf Europa beschränkt bleiben. Dies drückte sich sowohl in formalen Deklarationen aus als auch in den Interventionen zur Beilegung von ethnischen Konflikten, wie z.B. das Dayton-Abkommen 1995 für Bosnien-Herzegowina, die Übereinkunft von Rambouillet für das Kosovo 1999. Art. 35 der „Kopenhagener Deklaration zu den menschlichen Dimensionen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“⁶⁴ (damals noch KSZE) von 1990 anerkennt „angemessene Formen lokaler oder autonomer Verwaltung als einen der möglichen Wege zur Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität bestimmter Minderheiten“ an. Der Europarat verabschiedete 2003 einen offiziellen Bericht zur „Autonomie als Quelle der Inspiration zur Lösung ethnischer Konflikte in Europa“, erstellt vom Schweizer Abgeordneten Gross.⁶⁵

⁶² Offizielle Informationen über den Hochkommissar für nationale Minderheiten in: www.osce.org/hcnm

⁶³ Vgl. Auch das Informationszentrum des Europarats, das eine „Minderheiten-Website“ herausbringt: www.humanrights.coe.int/minorities/

Außerdem: Europarat, Periodische Berichte zur Umsetzung der Europäischen Charta für die Regional- und Minderheitensprachen in: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_Regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages/Documentation/; zum aktuellen Stand der Ratifizierungen siehe: <http://www.conventions.coe.int>

⁶⁴ Der Text der Kopenhagener Erklärung in: http://www.osce.org/documents/dihr/1990/06/13992_de.pdf

⁶⁵ Europarat, *Positive experiences of autonomous regions as a*

b) Die Grundrechte indigener Völker

Die 1991 verabschiedete ILO-Konvention bezüglich der indigenen Völker steht für eine völlige Abkehr von paternalistischen und assimilatorischen Ansätzen gegenüber Ureinwohnervölkern, die in der vorausgehenden ILO-Konvention von 1959 noch zum Ausdruck gekommen waren.⁶⁶ Sie anerkennt das „Anliegen dieser Völker, Kontrolle über die eigenen Institutionen, Lebensweisen und wirtschaftliche Entwicklung auszuüben und ihre Identitäten, Sprachen und Religionen innerhalb der Grenzen der Staaten, in welchen sie leben, zu erhalten und zu entfalten“ (Art.1). Ihre kulturellen und religiösen Werte, Institutionen und Formen traditioneller sozialer Kontrolle sind zu bewahren (Art.4). Das System des Landbesitzes und die Regeln zur Übertragung von Landeigentumsrechten sollen geschützt werden (Art. 14 und 17).

Nach zwei Jahrzehnten Diskussion hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2007 die „UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker“⁶⁷ verabschiedet, die ihr Recht auf Selbstbestimmung festschreibt. In dessen Ausübung sollen die indigenen Völker „frei ihren politischen Status bestimmen und frei ihre ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung verfolgen“ (Art.3). Das Prinzip der Selbstbestimmung gibt ihnen das „Recht auf Autonomie oder Selbstregierung in Bereichen ihrer inneren und lokalen Angelegenheiten“. Dies schließt soziale, kulturelle und wirtschaftliche Aktivitäten ein sowie das Recht, den Zugang und Zuzug von Nicht-Angehörigen dieser Völker zu regeln (Art. 31). Es anerkennt ihre kollektiven Eigentumsrechte (Art.7) und das Recht, ihre besonderen politischen, sozialen und kulturellen Merkmale zu bewahren und zu stärken (Art.4).

Diese Grundsätze und Rechtsprinzipien sind in neue Verhandlungen zwischen verschiedenen indigenen Völkern und den Staaten, in welchen ihr Siedlungsgebiet liegt, eingeflossen. Diese Verhandlungen führten zur Anerkennung von Landrechten (z.B. in Australien und in Neuseeland), aber auch zu neuen Formen von

source of inspiration for conflict resolution in Europe (Berichterstatter Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, <http://www.coe.int/>. Vgl. auch www.andigross.ch

⁶⁶ Der Text der ILO-Konvention über die Rechte indigener Völker von 1991 findet sich in: <http://www.ciesin.org/docs/010-282/010-282.html>

⁶⁷ Dieser Vorschlag ist von der VN-Unterkommission für Minderheiten im August 1994 vorgelegt, aber während des gesamten Jahrzehnts der indigenen Völker 1994-2004 nicht verabschiedet worden. Der Text dieses Vorschlags für eine Erklärung der Rechte der indigenen Völker findet sich in: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/declra.htm>

Territorialautonomie (Nunavut in Kanada). Doch die meisten Regierungen Asiens und Afrikas erkennen nicht einmal die Existenz indigener Völker in ihren Ländern an, weshalb diese Rechtsnormen dort noch zu wenig Auswirkung zeitigten.⁶⁸

Indigene Völker Nordamerikas stützen ihre Forderungen auf zwei weitere Rechtsgrundlagen: ihre „inhärente Souveränität“ aus der vorkolonialen Zeit und Hunderte von Abkommen und Verträgen mit den Kolonialmächten, was „Vertragsföderalismus“ (treaty federalism) genannt wurde.

c) Das Recht auf Selbstbestimmung

Die umfassendste Rechtsgrundlage für Autonomie ist das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Dieses in der VN-Charta verankerte Recht⁶⁹ entpuppte sich als eine der kontroversesten Rechtsnormen des modernen Völkerrechts überhaupt. In jüngster Zeit wird zunehmend diskutiert, ob dieses Recht auch im Rahmen der demokratischen Organisation eines Staates ohne Veränderung von internationalen Grenzen wahrgenommen werden kann und somit nicht nur in Form der Sezession vom Zugehörigkeitsstaat. Die ausgeprägte Aversion der internationalen Staatengemeinschaft gegen die Anerkennung und Ausübung des Selbstbestimmungsrechts als Gruppenrecht – mit Ausnahme seiner Anwendung auf die klassischen Kolonialgebiete – ist hinlänglich bekannt. Dennoch hat die verstärkte Einbeziehung der VN oder von Staatengruppen in die Lösung innerer Konflikte zur Entwicklung eines neuen Ansatzes von Selbstbestimmung geführt, die auch innerhalb der Staaten zur Geltung kommen kann. Diese Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes könnte je nach politischem Kontext zu verschiedenen Formen von Autonomie führen, wie etwa erkennbar in den Fällen Moldawien (Gagausien), Mazedonien (Albaner) und Bosnien-Herzegowina. Doch hat der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Auflösung Jugoslawiens bestehende Tabus gegenüber Sezession wiederum relativiert. Die internationale Staatengemeinschaft ringt somit um einen Konsens, ob nicht Menschenrechtsverletzungen, Genozid und andere Fälle extremer Unterdrückung einer Volksgruppe (wie z.B. im Kosovo, Eritrea, Osttimor, Südsudan) Sezession rechtfertigen kann. Bei dieser Interpretation

⁶⁸ Yash Ghai (2000), 492

⁶⁹ Verankert auch im Art. 1 der VN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte (1966) und im Art. 1 der VN-Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966). Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, Bonn 1999

wird die Option auf „interne Selbstbestimmung“ in Form von Autonomie wiederum höchst relevant, da ein Staat Sezessionsforderungen mit dem Nachweis begegnen kann, ausreichende Schritte zum Schutz der Rechte einer Minderheit gesetzt zu haben.⁷⁰ Doch ist das Grundrecht der Völker auf Selbstbestimmung ein permanentes Recht, das nicht durch die Gewährung von Autonomie aberkannt werden kann: wenn später diese Autonomie nicht umgesetzt oder nicht eingehalten wird, kehrt die Sezessionsfrage auf die Tagesordnung zurück.

Selbstbestimmung ist ein kontroverses Konzept des Völkerrechts, wenn seine Anwendung zur Debatte steht. Weniger kontrovers war die Anwendung dieses Prinzips bei den früheren Kolonien, die in der Nachkriegszeit ihre Unabhängigkeit von den Kolonialmächten durchsetzen konnten. Nicht geklärt ist jedoch die Rechtslage bei Völkern und Territorien, die zu Opfern von neokolonialer Herrschaft geworden sind. Frühere Kolonien oder zumindest von Kolonialismus betroffene Staaten haben unter Bruch des Völkerrechts Territorien besetzt und annektiert (z.B. Indonesien, Myanmar/Burma, Indien, Marokko, China). Auch das Recht auf Selbstbestimmung der indigenen Völker – wie vorhin erläutert – harrt seiner Anerkennung. Dasselbe kann behauptet werden bezüglich der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen, die im Sinne des Völkerrechts nicht als „Völker“ gelten.

Die VN-Generalversammlung ist zum Schluss gekommen, dass Autonomie Ausdruck interner Selbstbestimmung sein kann, doch scheut sie davor zurück, die Umstände und Bedingungen genauer festzulegen, die Anlass für das Recht auf interne Selbstbestimmung geben. Somit bleiben die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen für Autonomie dem freien Gutdünken der Staaten überlassen und werden erst unter heftigem Druck der betroffenen Minderheiten, von Schutzmachtstaaten oder der internationalen Staatengemeinschaft eingelöst.⁷¹

⁷⁰ Eine weitreichende Erläuterung zu dieser Doktrin hat das Kanadische Höchstgericht geliefert, das 1999 entschied, dass Québec weder gemäß der Verfassung Kanadas noch nach internationalem Recht ein Recht auf einseitige Sezession hat. Doch wenn sich Québec im Rahmen einer Volksabstimmung für Sezession entscheiden würde, so das Höchstgericht, müsste die Bundesregierung und die anderen Provinzen mit Québec über neue Verfassungsarrangements verhandeln. Doch wird diese Auffassung und Interpretation bei weitem nicht von allen Staaten geteilt.

⁷¹ Wer ist berechtigt, Autonomie zu erhalten? Nur nationale Minderheiten? Ist die territoriale Komponente eine „*conditio sine qua non*“ der Legitimität einer Autonomieforderung? Wenn Territorialautonomie gefordert wird, ist ein

2.4.3 Autonomierechte in Staatsverfassungen

Eine derartige Sicht der Selbstbestimmung erfährt eine gewisse Unterstützung durch die Verfassung einiger Staaten, die nichts als einen groben Trend erkennen lassen. Oft wird Autonomie verfassungsrechtlich in einem Staat in Zeiten des sozialen und politischen Umbruchs verankert, wenn autoritäre Regime abgelöst werden oder das Verhältnis zwischen nationalen Minderheiten und Mehrheit in Krise gerät, oder ein Staat starkem internationalen Druck ausgesetzt ist. In letzterem Fall wird einer Verfassungsänderung meist höchst widerwillig zugestimmt. Derartige Faktoren haben verschiedene Staaten veranlasst, in ihrer Verfassung das Recht auf Territorialautonomie anzuerkennen. So z.B. haben die Philippinen dieses Recht den Muslimen Mindanaos und der Bevölkerung der Cordillera-Region verfassungsrechtlich zuerkannt, allerdings in letzterem Fall noch nicht umgesetzt. Spaniens Verfassung anerkennt das Recht auf Autonomie der regionalen Gemeinschaften; Fidschi anerkennt das Recht der indigenen Völker auf Selbstverwaltung auf lokaler Ebene; letzthin hat Äthiopien seinen „Nationen, Nationalitäten und Völkern“ das Recht eingeräumt, weitreichende Kompetenzen als Gliedstaaten innerhalb einer Föderation zu erhalten und unter bestimmten Voraussetzungen sogar das Recht auf Sezession beanspruchen zu können.

Die unter dem Eindruck der Auflösung der Sowjetunion entstandene russische Verfassung von 1993 spricht den Föderationssubjekten als konstitutiven Einheiten des Staates weitreichende Autonomie zu. Die chinesische Verfassung anerkennt das Recht nationaler Minderheiten auf substantielle Selbstverwaltung, obwohl in der Praxis die Dominanz der Kommunistischen Partei echte politische Autonomie für die Minderheiten nicht zulässt.⁷²

Andererseits soll nicht verschwiegen werden, dass einige Verfassungen explizit die Gewährung von Autonomie ausschließen, indem ein Einheitsstaat festgeschrieben wird. Solche Normen haben verschiedentlich die Verwirklichung von Dezentralisierung und Autonomielösungen verzögert oder gar verhindert, wie etwa in Frankreich, Sri Lanka, Papua Neu Guinea und Nicaragua.

abgrenzbares Gebiet Grundvoraussetzung, ansonsten besteht die Option der Kulturautonomie (vgl. folgendes Kap. 2.5).

⁷² Yash Ghai (2000), S.496

2.5 Formen von Autonomie

Hinsichtlich der Formen von politischer Autonomie ist zu unterscheiden zwischen Territorialautonomie und Kulturautonomie. Kulturautonomie wird gewährt, wenn eine ethnische oder kulturelle Minderheit in die Lage versetzt werden soll, ihre Sprache, Religion, Bräuche, Traditionen, Sozialstrukturen und alles, was insgesamt ihre kulturelle Identität mit Inhalt füllt, unabhängig von äußeren Institutionen selbstverantwortlich zu regeln. Lebt eine solche Minderheit in kompakter Weise in ihrem angestammten Siedlungsgebiet, stellt sich die Frage der Territorialautonomie. Die konkrete Ausgestaltung des Autonomie-systems erwächst dann nicht nur aus den Bedürfnissen und Forderungen an Selbstregierung und Selbstverwaltung einer besonderen Region bzw. Minderheit, sondern spiegelt auch den Kompromiss zwischen Zentralregierung und der nationalen Minderheit wider. Laut Ruth Lapidoth und Pan/Pfeil⁷³ lassen sich folgende drei Hauptformen von Autonomie unterscheiden.

2.5.1 Territorialautonomie

Territorialautonomie im engen Sinne umfasst nicht nur die Wahrnehmung von Verwaltungsbefugnissen durch lokale Institutionen, sondern setzt auch die Existenz eines gewählten lokalen Legislativorgans (Regionalparlaments) mit einem Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen in einigen grundlegenden Bereichen voraus. Außerdem ist eine vom Zentralstaat unabhängige, gewählte Exekutive erforderlich, die im autonomen Gebiet diese Gesetze zur Anwendung bringt. Territorialautonomie muss als ein spezieller Status einer bestimmten Region verstanden werden, der es der Bevölkerung erlaubt, ihre inneren Angelegenheiten durch ein eigenes Parlament, eine Regierung, Verwaltung und in gewissem Ausmaß eine eigene Gerichtsbarkeit selbst zu regeln, ohne Anspruch auf staatliche Souveränität zu begründen. Die autonomen Institutionen und ihre Zuständigkeiten werden durch Staatsgesetze oder Autonomiestatute mit Verfassungsrang begründet. Territorialautonomie muss notwendigerweise jene Politikbereiche einschließen, die für die Erhaltung der kulturellen Identität einer Minderheit maßgeblich sind:

- das Bildungssystem, einschließlich der höheren Bildungseinrichtungen wie Universitäten, das nach den Werten und Bedürfnissen der Minderheiten ausgestaltet werden können soll;
- Kulturinstitutionen, Kulturprogramme und Kulturförderung im Allgemeinen;
- Denkmalschutz, Sitten und Bräuche;
- Rundfunk, Fernsehen, Print- und elektronische Medien;
- der Gebrauch nationaler Symbole;
- die Beteiligung an der Regelung doppelter Staatsbürgerschaften, falls durch die Umstände erforderlich.

Ein zweites, breites Politikfeld wird für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der autonomen Einheit benötigt und muss wesentliche Regulierungsmöglichkeiten in diesem Bereich umfassen:

- die Nutzung und Kontrolle der natürlichen Ressourcen;
- die Regelung freier Berufe und des Lizenzwesens;
- Steuerbefugnisse für die speziellen Bedürfnisse der Region;
- das Gesundheitswesen und die Sozialpolitik einschließlich sozialer Sicherheit;
- Transport zu Wasser, zu Lande, zur See (ohne internationale Infrastrukturen);
- Energiegewinnung;
- Umweltschutz;
- die Kontrolle des lokalen Bankwesens;
- die lokale und regionale Polizei;
- die Raumordnung und Entwicklungsplanung;
- die Wirtschaftsförderung.

Auf den Umfang von Territorialautonomien, der sich im konkreten Fall wesentlich unterscheiden kann, wird im folgenden Kapitel 2.7 näher eingegangen. Als Mindestniveau an Territorialautonomie mit dem Hauptzweck des Minderheitenschutzes kann jenes gelten, das für die Erhaltung der Identität einer nationalen Minderheit nötig ist, während das optimale Niveau in der umfassenden Übertragung autonomer Befugnisse besteht, ohne dadurch die nationale Souveränität des Staates zu gefährden. Es muss jedoch gleichzeitig sichergestellt werden, dass jene sozialen und ethnischen Gruppen, die innerhalb des autonomen Gebiets eine zahlenmäßige Minderheit bilden, im Genuss ihrer grundlegenden Rechte und Freiheiten nicht diskriminiert werden.

⁷³ Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2003), op.cit., Wien; und Ruth Lapidoth (1997), S. 33. Diese drei grundlegenden Formen von Autonomie werden auch im „Diskussions-Entwurf einer Sonder-Konvention Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ der FUEV von 1994 näher definiert. Siehe Anhang, Teil 1.

2.5.2 Kultur- oder Personalautonomie

Kultur- oder Personalautonomie wird den Mitgliedern einer ethnisch-sprachlich oder religiösen Gemeinschaft gewährt, die verstreut über ein größeres Gebiet siedelt oder kein abgrenzbares Territorium bewohnt. Sie erlaubt dieser Gemeinschaft, über gewählte Selbstverwaltungsorgane und religiöse bzw. kulturelle Institutionen eigene Rechtsnormen zu setzen und ihr kulturelles Leben selbst zu regeln. Im Unterschied zu Territorialautonomie wird durch Kultur-autonomie nicht einem Territorium ein Sonderstatus zuerkannt, sondern einer Gruppe von Personen, die zu diesem Zweck eine anerkannte Gemeinschaft oder freie Vereinigung öffentlichen Rechts bilden. Die Kulturautonomie eignet sich vor allem für jene historisch gewachsenen Umstände, wo nationale Minderheiten auch auf ihrem traditionellen Siedlungsgebiet zahlenmäßig in der Minderheit sind oder wo nationale Minderheiten aus verschiedensten Gründen Territorialautonomie nicht erhalten können oder gar nicht beanspruchen.

Eine Funktionsbedingung ist für Kulturautonomie ganz wesentlich: die Institutionen und Selbstverwaltungsorgane einer kulturellen Gemeinschaft, die mit Kulturautonomie ausgestattet wird, müssen über ausreichende Repräsentativität für die angepeilte Gesamtgruppe verfügen. Sie müssen somit einen beträchtlichen Teil der betroffenen Minderheit vertreten. Die Entscheidungen hinsichtlich Kulturautonomie müssen von frei gewählten demokratischen Organen dieser Gemeinschaft getroffen werden. Kulturautonomie muss alle Befugnisse umfassen, die für den Schutz, die Erhaltung und Entfaltung der kulturellen Identität einer Minderheit nötig sind, wie etwa

- allgemeine kulturelle Angelegenheiten
- das Bildungswesen, zumindest im Pflichtschulbereich
- Information und Medien aller Art (Rundfunk, TV, elektronische Medien)
- nationale Symbole, Denkmalschutz, Sitten und Bräuche, Ortsnamengebung
- alle weiteren Gebiete, die aus der Sicht der Minderheit für die Erhaltung und Ausübung von Schutzrechten erforderlich sind.

Der Zweck einer solchen Form von Autonomie ist nicht notwendigerweise auf den Schutz ethnischer Minderheiten beschränkt. Auch religiöse Minderheiten können aus einem solchen Status Nutzen ziehen, wie es das Beispiel der Muslime Indiens zeigt. Die Grundidee von Kulturautonomie zielt darauf ab,

Minderheiten oder indigenen Völkern die Regelung der inneren Angelegenheiten zu erlauben, ohne Rechtssetzungsbefugnisse für andere Gruppen und Personen dieses Gebiets zu begründen.⁷⁴ Yash Ghai definiert Kulturautonomie als „nicht territoriale Autonomie“ oder „korporative Autonomie“, wenn eine ethnisch definierte Gruppe kollektive Rechte erhält. Die in dieser Form geschützten Rechte können kultureller Art (Zugang zu bestimmten Bildungs-institutionen), persönlicher (besondere Behandlung bei Doppelstaats-bürgerschaften) oder politischer Art sein (Mindestvertretung in politischen Institutionen, getrennte Ausübung des Wahlrechts und dergleichen).

Moderne Formen von Kulturautonomie, die bisweilen auch „Personenautonomie“ genannt wird, finden sich in Verfassungen oder Staatsgesetzen Estlands, Ungarns, Sloweniens und Russlands, immer bezogen auf nationale Minderheiten.⁷⁵ Darüber-hinaus bildet Kulturautonomie ein Schlüsselement im Aufbau des friedlichen Zusammenlebens und des fruchtbaren Austauschs ohne Diskriminierung innerhalb multiethnischer Regionen, in der auch die Mitglieder nationaler Mehrheiten in gleichberechtigter Weise ihre kulturellen Rechte in Anspruch nehmen können.

2.5.3 Lokalautonomie (oder lokale Selbstverwaltung)

Lokale Selbstverwaltung ohne Gesetzgebungsbefugnisse eignet sich für jene Fälle, in welchen Angehörige einer ethnischen Minderheit in kleineren Gemeinschaften verstreut leben oder nur in einigen Bezirken oder Gemeinden einer größeren Region die Mehrheit bilden. Im Allgemeinen werden bei dieser Autonomieform nur einige Verwaltungsbefugnisse übertragen, ohne den gewählten lokalen Institutionen (Gemeinde- oder Bezirksräte) Gesetzgebungsbefugnisse zuzuerkennen. Lokalautonomie kommt echter Territorial-autonomie nicht gleich, sondern stellt eine von der allgemeinen vertikalen Gewaltenteilung abweichende Form der Selbstverwaltung in subregionalen Verwaltungseinheiten dar. Sie erlaubt es, den Bewohnern des autonomen Bezirks, Kreises oder Kommune neben den Aufgaben, die auch im übrigen Staatsgebiet von Bezirken, Kreisen oder

⁷⁴ Hurst Hannum (1996), *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination, The accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press

⁷⁵ Yash Ghai (2000), S. 486; und Ruth Lapidoth (1997), 37-40

Kommunen wahrgenommen werden, einen erweiterten Aufgabenbereich autonom wahrzunehmen. Es geht bei Lokalautonomie primär um Befugnisse, die im kulturellen Interesse der betroffenen Gemeinschaft liegen wie z.B.:⁷⁶

- die Regelung von Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit in öffentlichen Institutionen und Diensten der lokalen Verwaltung;
- der Gebrauch von Namen und Symbolen der nationalen Minderheit;
- die Regelung lokaler Bräuche und Festlichkeiten;
- der Denkmalschutz;
- die lokale Polizei, lokales Bildungswesen
- lokale Print- und elektronische Medien
- die Pflege lokaler Traditionen
- die Förderung lokal bedeutsamer Wirtschaftstätigkeiten.

Lokale Selbstverwaltung oder Lokalautonomie muss auch das Recht umfassen, demokratisch legitimierte Institutionen zu errichten. Darüber hinaus sollte dafür gesorgt werden, dass die nationalen Minderheiten in allen übrigen Verwaltungsaufgaben nach Maßgabe ihres proportionalen Anteils an der Gesamtbevölkerung des Gebiets beteiligt werden.

Elemente von Kulturautonomie, vor allem die Selbstverwaltung des Schulwesens und eigenständige Führung kultureller Angelegenheiten durch die jeweiligen Gemeinschaften, haben in verschiedenen Autonomiesystemen von Regionen mit Territorialautonomie Eingang gefunden, wie etwa in Neukaledonien, Südtirol, in den Atlantikregionen Nicaraguas. Auch wenn in einer Region zwei oder mehrere Kulturgruppen bzw. Ethnien zusammenleben, können die kulturellen Aufgaben der öffentlichen Institutionen getrennt gestaltet und verwaltet werden. Ihre Angebote und Dienstleistungen richten sich dann an die Mitglieder der jeweiligen Gruppe.

Lokale Selbstverwaltung bzw. Lokal-autonomie ist bei jenen autonomen Regionen von besonderer Bedeutung, die nach Fläche und Bevölkerung eine größere Dimension haben wie z.B. Aceh, Schottland, Katalonien, Puerto Rico, Jammu und Kaschmir, das Baskenland, die Halbinsel Krim, ganz zu schweigen vom Südsudan, ein zukünftiger Staat, der mit vielschichtigen Fragen von Autonomie in seinem Innern konfrontiert sein wird. Eine umfassende Analyse aller Formen von Autonomie muss diese beiden Formen einschließen, was in diesem Text aus Platzgründen nicht geschehen kann.

⁷⁶ Vgl. Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2003), S. 194

2.6 Verfahren und Grundrechte in einer Territorialautonomie

2.6.1 Wie wird eine Autonomie eingerichtet?

Betrachtet man die bisherige Geschichte der Autonomien, gab es vier verschiedene Wege, die zur Einrichtung von Territorialautonomie geführt haben:

a) Der Autonomiestatus wurde zeitgleich mit der Konstituierung des Staats selbst in der heutigen Form und Verfassung geschaffen. Dies gilt z.B. für Italien mit seinen fünf Regionen mit Sonderstatut und für Spanien, mit der neuen Verfassung von 1978 ein „Staat der autonomen Gemeinschaften“. Dies gilt auch für Portugal mit dem Autonomiestatus für Madeira und die Azoren nach 1974, und für Dänemark und die Färöer 1948.

b) Das Autonomiesystem wurde geschaffen, um internationale Spannungen um ein Gebiet zu entschärfen (Åland Inseln, Südtirol, Halbinsel Krim), wobei die Gewährung der Autonomie von der internationalen Staatengemeinschaften begrüßt und gefördert wurde.

c) Die Autonomie ist aus internen Auseinandersetzungen im betroffenen Staat entstanden. Bilaterale Verhandlungen führten zu Friedensabkommen, die die Autonomie zum Hauptgegenstand hatten (Aceh, Mindanao, Bougainville, Nicaraguas Atlantikregionen, Comarca Kuna Yala, Südsudan);

d) Autonomie ist in einigen Fällen das Ergebnis der Umwandlung von abhängigen Gebieten oder Kolonialgebieten in autonome Regionen, die sich verfassungsrechtlich auf derselben Ebene wie die Regionen des Mutterlandes befinden (Puerto Rico, Niederländische Antillen, Grönland, Nunavut und Neukaledonien).

Ein Sonderfall ist Sansibar, dessen Autonomie innerhalb Tansanias 1964 aus dem freiwilligen Zusammenschluss zweier vorher unabhängiger Staaten entstand. Auf jeden Fall sind die Subjekte von Autonomie immer Gruppen, nationale Minderheiten, Minderheitenvölker, indigene Völker und in einigen Fällen eine Bevölkerung, die sich insgesamt als regionale Gemeinschaft mit geschichtlichen, kulturellen und politischen Besonderheiten begreift (Madeira, Azoren, Sizilien,

Friaul-Julisch Venetien, Schottland, verschiedene Regionen Spaniens wie Asturien, Andalusien und die Kanarischen Inseln). Diese regionale Gemeinschaft kann durchaus eine innere kulturelle Vielfalt aufweisen (wie z.B. Bougainville und das Muslimische Mindanao). Eine grundlegende Voraussetzung für die Errichtung einer Autonomie besteht in der Anerkennung des besonderen Charakters einer Region, der betroffenen Gemeinschaft, oder im klassischen Fall der nationalen Minderheit oder des Minderheitenvolks als Träger eines Gruppen- oder kollektiven Rechts.⁷⁷.

Bezüglich des rechtlichen Verfahrens zur Errichtung einer Autonomie wurde in einigen Fällen eine regionale verfassunggebende Versammlung einberufen, die das Mandat zur Ausarbeitung eines Autonomiestatuts erhielt. Das Ergebnis dieser verfassunggebenden Versammlung war in der Folge Grundlage der Verhandlungen mit dem Zentralstaat oder Ausgangspunkt der Autonomiegesetzgebung im nationalen Parlament. Dieses Verfahren mündete in einigen Fällen in ein allgemeines Referendum über das vereinbarte Autonomiestatut in der betroffenen Region (z.B. Spanien, Großbritannien und in indirekter Form Papua Neu Guinea). Im Prinzip ist es immer wünschenswert und vernünftig, umfassende Konsultationen mit der Bevölkerung abzuhalten, bevor ein bestimmtes Arrangement festgelegt wird. Erst nach Zustimmung der relevanten politischen Kräfte kann ein Autonomiestatut der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden.

Auf der anderen Seite ist ein staatsweites Referendum über die Einrichtung und Ausgestaltung von Autonomiesystemen für eine spezifische Region zugunsten einer spezifischen nationalen Minderheit gefährlich und nicht legitim. Der Autonomievorschlag liefe Gefahr an einem Votum der Mehrheitsbevölkerung eines Staats zu scheitern, wenn sich nationalistische Kräfte in demagogischer Weise dagegen stellen würden. Die politische Führung eines Landes muss gegenüber ihrer Wählerschaft und der Verfassung die Verantwortung für Autonomie für ein Gebiet übernehmen, um einen Konflikt in bilateraler Form mit der Bevölkerung der betroffenen Region und deren demokratisch legitimierten Vertretern zu lösen.

Wie sollte ein Autonomiesystem eingerichtet werden, um von allen Parteien akzeptiert zu werden

⁷⁷ Doch ist gleichzeitig auch ein Trend auszumachen in Richtung Anerkennung kollektiver Rechte, der von drei Arten von Rechts-subjekten getragen wird: den anerkannten Gruppen, den Staaten und internationalen Organisationen. Vgl. Hans-Joachim Heintze, in Markku Suksi (1998), S.16

und Nachhaltigkeit zu gewinnen? Autonomie sollte eingeführt werden, bevor sich die Beziehungen zwischen der Mehrheitsbevölkerung eines Staats und der betroffenen ethnischen Minderheit – die in ihrer Region ihrerseits i.d.R. die Mehrheit bildet – wesentlich verschlechtert. Wenn es zu weit verbreiteter Frustration, Hass und sogar politisch motivierter Gewalt und nachfolgender militärischer Repression kommt, wird es immer schwieriger, sich auf Autonomie zu verständigen. Selbst wenn ein Autonomie-Kompromiss durch politische Vertreter erreicht worden ist, ist es bei verhärteten Fronten schwer, die angespannte Lage zu beruhigen und den bewaffneten Konflikt zu stoppen.⁷⁸

Autonomie, die von oben ohne erforderliche Konsultation aufoktroziert wird, wird wahrscheinlich wenig Akzeptanz finden und stets an Legitimitätsmängeln leiden. Eine Reihe von Autonomiesystemen, die als Teil einer neuen Verfassungsordnung eines neuen unabhängigen Staates einer Region übergestülpt wurden, mussten später völlig erneuert werden, sofern sie überhaupt zur Anwendung kamen. Autonomiesysteme betreffen die interne Struktur eines Staates, doch in stärkerem Maße auch die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen einer Region. Somit kann Autonomie auch auf heftigen Widerstand seitens einzelner Gruppen wie etwa den Angehörigen der staatlichen Mehrheitsbevölkerung in der Region stoßen.⁷⁹

Bezüglich der Zuständigkeit, Autonomie-regeln abzuändern, gibt es verschiedene Optionen. Diese Befugnis kann ausschließlich der Zentralregierung vorbehalten bleiben, sie kann gemeinschaftlich vom Zentralstaat und der autonomen Region ausgeübt werden, oder nur von der autonomen Region allein unter Erfordernis der nachträglichen Genehmigung durch das zentrale Parlament.

2.6.2 Die Bedeutung der rechtlichen Schutzmechanismen

Wenn ein Autonomiearrangement zwischen einem Zentralstaat und einer Minderheit oder regionalen Gemeinschaft erreicht ist, sind rechtliche Garantien für die Autonomie unverzichtbar. Wie in Föderalstaaten

⁷⁸ Diese Dynamik war historisch gesehen im Muslimischen Mindanao, in Aceh und Bougainville zu beobachten, wo Untergruppen und Fraktionen militanter Unabhängigkeitsbewegungen den militärischen Widerstand trotz erster Anläufe zu Autonomie fortführten.

⁷⁹ In dieser Hinsicht sei an die Beispiele der ersten Autonomie Südtirols 1948 und des Südsudan 1954 erinnert. Auch Acehs erster Autonomie 2001 mangelte es an Legitimation.

muss insbesondere ausgeschlossen werden, dass grundsätzliche Regeln einseitig vom Zentralstaat abgeändert werden. Solche Abänderungen sollten nur mit dem Konsens der Mehrheit der betroffenen autonomen Region zulässig sein. Als zweiter Schritt der Erfordernis vollständiger demokratischer Legitimation sollte auch der Konsens anderer Minderheitengruppen, die die autonome Region bewohnen, eingeholt werden, was jedoch keine *conditio sine qua non* darstellen kann. Das entsprechende Verfahren zur Abänderung des Autonomie-statuts und zur Schlichtung von Streitfragen muss klar geregelt werden. Beratende Ausschüsse mit paritätischer Besetzung durch Vertreter des Staats und der Minderheiten müssen eingerichtet werden, doch höhere Organe der Justiz müssen für volle Neutralität auf Appellationsebene sorgen, wenn die erste Vermittlungsinstanz kein Einvernehmen findet.

Nach der Einrichtung einer Autonomie bleiben die betroffenen Regionen ein Teil des Staates, dem sie bis dahin angehörten, und teilen somit weiterhin eine Fülle von allgemeinen Problemen, abgesehen davon, dass der Zentralstaat in seinem Kompetenzbereich weiterhin in der autonomen Region tätig ist. Auch bei einer völlig klaren Aufteilung der Befugnisse und Verantwortungsbereiche beider Ebenen sind Überschneidungen in modernen Staaten unvermeidlich, und Koordination nicht nur zwischen Regionen und Zentralstaat, sondern auch mit supranationalen Organisationen (wie z.B. der EU) unumgänglich. Neben der Schlichtung von Streitfragen und den Konsultationsmechanismen liegt Kooperation im beiderseitigen Interesse, um gemeinsame Probleme zu lösen, was wiederum entsprechende permanente Organe erfordert.⁸⁰

Das beste Autonomiesystem ist wenig wert, wenn es nicht umgesetzt wird oder ständig vom Zentralstaat verletzt oder unterlaufen wird. Deshalb liegt eine der Herausforderungen bei Autonomieverhandlungen darin, die Regeln so zu gestalten, dass zukünftige Verletzungen des Statuts oder seine Nicht-Erfüllung durch den Staat minimiert werden. Wenn die Umsetzung und mögliche Vertragsverletzungen vorweggenommen werden, können solche Probleme bereits in der Phase der Einrichtung der Autonomie vermieden werden, wie z.B. durch:

a) Die Genauigkeit der Übereinkunft: wenn

⁸⁰ In Spanien werden beispielsweise regelmäßige Treffen zwischen Vertretern des Zentralstaats (Ministerien) und der Autonomen Gemeinschaften bezüglich bestimmter Politikfelder abgehalten.

Autonomieabkommen zu vage gehalten sind oder entscheidende Sachfragen ausgeklammert bleiben, sind Konflikte in der Auslegung des Abkommens und einzelner Bestimmungen vorprogrammiert. Somit ist es unabdingbar, Autonomiearrangements klar und detailliert abzufassen.

- b) Die Benennung der Wirkungen von Vertragsverletzungen in der Übereinkunft zur Autonomie. Im Vertragsrecht gilt die Grundregel, dass im Falle der Nichteinhaltung des Vertrags durch eine Vertragspartei die andere Vertragspartei vom Vertrag zurücktreten kann. In eine Autonomieübereinkunft können ebenfalls Klauseln eingebaut werden, mit welchen die Konsequenzen bestimmter Vertragsverletzungen vorab festgelegt werden. Dies kann zur Vertragstreue wesentlich beitragen.
- c) Garantien durch Dritte: es besteht die Möglichkeit, Drittparteien in den Autonomieprozess einzubeziehen, wie etwa andere Staaten, regionale Organisationen (OSZE, ASEAN, AU, OAS) oder die VN in der Rolle von Mediatoren, vor allem aber als Garantmächte. Beispiele: die Åland-Inseln und der Völkerbund, Südtirol, Österreich und die VN, das Muslimische Mindanao und die OIC (die Konferenz Islamischer Staaten).
- d) Friedenserhaltung als Teil der Übereinkunft. Die Friedensagenda der VN von 1992 stellt fest, dass Friedenserhaltung genauso wichtig ist wie Friedensschaffung. Die Agenda fördert deshalb die Schaffung von unterstützenden Strukturen zur Konsolidierung von Friedenslösungen und zur Verhinderung von Rückfällen in bewaffneten Konflikt wie z.B. besondere Institutionen der Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung, Einrichtungen zur Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte und zur Umgestaltung der Polizei. Technische Hilfe und Ausbildung kann von Dritten gewährt werden, etwa den VN, einzelnen Staaten oder Nicht-Regierungsorganisationen.
- e) Die internationale Überwachung der Umsetzung einer Autonomie. Eine Übereinkunft zur Einrichtung einer Autonomie kann bestimmte Überwachungsmechanismen, Verfahren und Überwachungsbefugte vorsehen. Das Bewusstsein, dass unparteiische Dritte den gesamten Prozess überwachen und über Mängel öffentlich berichten, stellt eine wichtige Motivation für die Vertragsparteien dar, das Abkommen tatsächlich

zu verwirklichen.

- f) Konfliktlösungsverfahren: ein Autonomieabkommen kann auch ein bestimmtes Verfahren bei der Lösung auftretender Konflikte vorsehen. Dies kann unter Einbeziehung internationaler Vermittler geschehen, die die Vertragsparteien bei der Lösung des Konflikts bei der Umsetzung bestimmter Teile der Autonomie begleiten. Zusätzlich kann ein ständiges Organ mit derselben Aufgabe und Funktion betraut werden, das aus Vertretern der Vermittler und der Vertragsparteien besteht. Als Alternative kann im Voraus vereinbart werden, dass im Konfliktfall eine bestimmte regionale internationale Organisation oder eine VN-Institution angerufen wird, um den Konflikt in verbindlicher Weise zu schlichten.

Vorkehrungen für den Rechtsbehelf und den Rechtsschutz im Fall von Verletzungen von Autonomieübereinkommen und Kontrollmechanismen sind ganz entscheidende Aspekte, wenn die Umsetzung von Autonomie gelingen soll. In der Theorie gibt es zwei Formen des Rechtsschutzes: eine innerhalb des innerstaatlichen Rechtssystems, das andere auf der Ebene des Völkerrechts. Hinsichtlich des staatlichen Rechtsrahmens sollten regionale Gemeinschaften und nationale Minderheiten das Recht haben, an der Umsetzung der Autonomie voll mitzuwirken. Dies geschieht am besten durch eine paritätisch besetzte ständige Kommission bestehend aus Vertretern des Zentralstaats und der betroffenen Region oder Minderheit. Alle relevanten rechtlichen Vorkehrungen des Staates müssten zunächst dieser Kommission vorgelegt werden. Im Allgemeinen sollten nationale Minderheiten und regionale Gemeinschaften über das Klagerecht vor dem Verfassungsgerichtshof verfügen, wenn die Umsetzung der Autonomie den rechtlichen Vorgaben laut staatlichem oder verfassungsrechtlich verankerten Autonomiegesetz zuwiderläuft. Auch wesentliche Verzögerungen und Mängel in der korrekten Anwendung sollten Gegenstand von Klagen bilden können.

Sofern der Staat, der eine Autonomie einrichtet, bilaterale Verträge mit anderen Staaten zur Gewährung von Autonomie an bestimmte nationale Minderheiten unterzeichnet hat, müssen internationale Institutionen benannt werden, die sowohl Überwachungs- wie Streitschlichtungs-funktionen wahrzunehmen haben. Wenn ein bedeutender Teil der Autonomie nicht angewandt wird oder vorab vereinbarte kollektive Rechte verletzt werden, soll die betroffene nationale Minderheit oder die autonome Region selbst das

Recht haben, Klage bei dieser internationalen Instanz zu erheben. Die Autoren des Vorschlags für eine Konvention zum Recht auf Autonomie schlagen den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und die Europäische Menschenrechtskommission als Letztinstanz sowohl für Klagen von Staaten als auch für Klagen von Einzelpersonen vor.⁸¹

Auch Gruppen (z.B. das Parlament einer autonomen Region) können ermächtigt werden, durch das Statut die Interessen ihrer Region bzw. einer speziellen Minderheit vor Gericht zu vertreten. Außerhalb Europas kann die dem Europarat entsprechende Regionalorganisation (OAS, AU, Konferenz der Pazifikstaaten usw.) diese Rolle übernehmen oder auch VN-Unterorganisationen. Außerdem können Staaten, die sich in bilateralen Verträgen zur Gewährung einer Autonomie bereitgefunden haben, verpflichtet werden, offizielle Berichte zum Fortschritt der Umsetzung der Autonomie herauszubringen. Doch die meisten bestehenden Autonomien sind bloß im nationalen Staats- oder Verfassungsrecht verankert.⁸²

2.6.3 Wichtige Faktoren für den Erfolg einer Autonomie

Bei der Schaffung einer Territorialautonomie müssen zahlreiche Aspekte berücksichtigt werden, um ihren Erfolg zu gewährleisten. In der Geschichte gab es sowohl gescheiterte Territorialautonomien als auch Autonomiesysteme, die bis heute gut funktionieren. Da der historische, politische, rechtliche Hintergrund dieser Erfahrungen recht unterschiedlich ist und auch die Ausgestaltung der einzelnen realen Autonomien sich ziemlich unterscheidet, ist das Herausfiltern von Erfolgsbedingungen mit allgemeiner Gültigkeit ein schwieriges Unterfangen. Es bleibt fragwürdig, ob jeder in einem bestimmten historischen Fall verzeichnete Erfolgsfaktor auch nur theoretisch betrachtet in allen übrigen bestehenden Territorialautonomien hilfreich war geschweige dies in den heute offenen ethnischen Konflikten genauso wäre. Somit muss betont werden, dass die folgenden Erfolgsfaktoren nicht als allgemeines Gesetz interpretiert werden können, sondern nur als Elemente modellhafter Praxis.

⁸¹ Vgl. 14, Paragraph 3, „Diskussions-Entwurf einer Sonder-Konvention Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ der FUEV von 1994 (vollständiger Text im Anhang, Teil 1). Derartige ständige Kommissionen arbeiten erfolgreich in den autonomen Regionen der nordischen Staaten, in Südtirol, im Südsudan und in Bougainville.

⁸² Vgl. Art. 15, „Diskussions-Entwurf einer Sonder-Konvention Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ der FUEV von 1994 (vgl. Anhang Teil 1).

a) Geopolitische und demografische Aspekte

Die geographische Entfernung der autonomen Region zur Zentralregierung bzw. ihre periphere Lage innerhalb des Staats beeinflusst auch die Beziehungen zwischen den Akteuren auf beiden Seiten und die Bereitschaft des Zentralstaats, in Verhandlungen über eine Autonomielösung einzutreten. Je peripherer die Lage einer Region und je geringer ihr demographisches Gewicht, desto geringer ist der Widerstand von Zentralregierungen gegen Autonomielösungen.⁸³ Die Grenzen einer autonomen Region müssen präzise definiert werden. Jede Änderung der Grenzen des autonomen Territoriums muss die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung vorausgehen. Wenn in einem Staat eine nationale Minderheit einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung darstellt und spezifischen Schutz verlangt, muss geprüft werden, ob nicht all ihre Siedlungsgebiete in einer Region zusammengefasst werden können, um einzelne Teile eines Minderheitenvolkes mit einer gemeinsamen Territorialautonomie auszustatten. Dies bedeutet nicht, neue Grenzen nach ethnischen Linien zu schaffen, sondern bloß möglichst allen Mitgliedern einer schutzbedürftigen ethnischen Minderheit die Möglichkeit zu bieten, in den Genuss des besonderen Schutzmechanismus einer Territorialautonomie zu kommen.

Außerdem muss festgestellt werden, ob Autonomie allen Bewohnern einer fraglichen Region zugute kommen soll (Territorialautonomie) oder ob nur die Mitglieder einer Minderheitengruppe mit besonderen Rechten und Schutzmaßnahmen bedacht werden können. Letzterer Fall würde auf eine Regelung im Sinne der oben erläuterten Kultur- oder Personalautonomie hinauslaufen. Doch Territorialautonomie mag die angemessene Lösung sein, wenn eine ethnische Gruppe oder ein Volk eine deutliche zahlenmäßige Mehrheit in einer Region darstellen. Wenn ethnische Minderheiten über ein breites Gebiet verstreut leben, kommt wiederum höchstens Kulturautonomie in Frage. Wenn eine nationale Minderheit in einer Region nicht dominant ist, sondern verstreut lebt, kann auch eine Kombination aus Territorialautonomie und Kulturautonomie ins Auge gefasst werden.

Die Art der Autonomie hängt wesentlich von der ethnischen Zusammensetzung einer Region ab.

⁸³ Man nehme als Beispiel die Fälle Neukaledonien (Frankreich), Grönland (Dänemark) und Französisch-Polynesien (Frankreich), die als autonome Regionen desselben Staatsgebiets gar einem anderen Kontinent zugehören als das Mutterland.

Entscheidend sind nicht die relative Größe der ethnischen Gruppen, die in der betroffenen Region leben, sondern auch die Beziehungen zwischen diesen Gruppen, vor allem zwischen nationalen Minderheiten und den Angehörigen der nationalen Mehrheit. Schließlich ist auch bei der Beziehung zwischen der lokalen Gemeinschaft und der Zentralregierung insgesamt von größter Bedeutung.

b) Demokratische Beteiligung an der zentralstaatlichen Politik

Die Bevölkerung der autonomen Region und ihre politischen Vertreter müssen auch, gemäß ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung des Staats, auf die politischen Entscheidungen des Zentralstaats Einfluss nehmen können, insbesondere dann, wenn ihre Autonomie und ihr Gebiet betroffen sind. Die nationalen Minderheiten und autonomen Regionen als solche müssen auf zentraler Ebene angemessen vertreten sein. Dies geschieht primär durch demokratische Wahlen zum nationalen Parlament mit Wahlkreisen in der autonomen Region und eventuell auch durch ständige Vertretungen der autonomen Region bei der Zentralregierung. Wenn der Umfang der Bevölkerung einer autonomen Region zu gering ist, um einen Vertreter ins Parlament zu entsenden, muss dies in der Gestaltung der Wahlkreise berücksichtigt werden. Ebenso müssen bei Vorliegen von Mindestprozenthürden für die einzelnen Parteien, für Parteien ethnischer Minderheiten, die nur in ihrem autonomen Gebiet antreten, Ausnahmen gelten.

c) Soziale, ökonomische und finanzielle Aspekte

Eine autonome Region muss mit ausreichend finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um die durchs Autonomiestatut übertragenen zusätzlichen Befugnisse tatsächlich ausüben zu können. Dieser Aspekt ist nicht gleichzusetzen mit dem weiter gefassten Interesse einer autonomen Region, die Kontrolle über ihre wirtschaftlichen Ressourcen zu erhalten. Verschieden Optionen können dabei in Betracht gezogen werden:

- die autonome Region kann ermächtigt werden, über ihre eigenen Einnahmen zu verfügen, in Form von eigenen Steuern, Abgaben und Gebühren. Dies bedeutet die gesetzliche Befugnis zur Regelung des regionalen Steuerwesens.
- Wenn die autonome Region über keine

Steuerhoheit verfügt, kann sie auf dem Recht auf Beteiligung am regionalen Aufkommen der staatlich kontrollierten Steuern und Abgaben beharren. Innerhalb bestimmter Grenzen kann die autonome Region ermächtigt werden, regionale Zu- oder Abschläge zu den gesamtstaatlich erhobenen Steuern zu erheben.

- Wenn weder eine Steuerhoheit noch eine Beteiligung am regionalerzielten Staatssteuern vorgesehen ist, sollte ein klares und faires Abkommen zur Finanzierung der autonomen Region aus dem staatlichen Budget getroffen werden, das es der Region erlaubt, ihre Aufgaben voll und ganz wahrzunehmen. Dabei muss eine autonome Region, im Vergleich mit anderen Regionen ohne Autonomie, zusätzliche finanzielle Mittel erhalten, um die besonderen Erfordernisse der nationalen Minderheiten und die zusätzlichen Befugnisse zu bewältigen.

Bezüglich der Zuteilung von Befugnissen auf wirtschaftlicher Ebene, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Zum ersten kann der Zentralstaat seine Regulierungsmacht zum Großteil bei sich behalten, doch die autonomen Institutionen konsultieren, bevor Maßnahmen ergriffen werden, die das autonome Gebiet berühren. Zum zweiten kann der Zentralstaat einige wichtige Regulierungsfunktionen behalten, doch kann der autonomen Region die Befugnis zusprechen, selbst in bestimmtem Rahmen Initiativen zu ergreifen und Maßnahmen durchzuführen. Eine dritte Möglichkeit räumt den autonomen Regionen größere Möglichkeiten ein: sie soll mit eigener Verantwortung die wirtschaftliche Entwicklung der Region steuern können, im Rahmen der allgemeinen vom Staat vorgegebenen Richtlinien.

d) Kulturelle und ethnische Aspekte

Kulturelle Rechte gehören zu den Kernmotiven für die Errichtung von Territorialautonomien. Über den allgemeinen Anspruch auf interne Selbstbestimmung hinaus ist es ein grundlegendes Anliegen von Autonomie, die Instrumente zum Erhalt und zur Entfaltung des besonderen ethnisch-kulturellen Charakters einer Minderheit bzw. einer Region zu bieten. Somit verdienen alle Rechte zum Schutz der ethnisch-kulturellen Identität bei der rechtlichen Ausgestaltung einer Autonomie besondere Aufmerksamkeit. Diese Rechte müssen das Bildungswesen, Sprachenrechte

im gesamten öffentlichen Bereich, Kulturförderung auf allen Gebieten, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit umfassen. Die Minderheitensprache muss als offizielle oder ko-offizielle Sprache der Region anerkannt werden und in allen Bereichen des öffentlichen Lebens der autonomen Region Anwendung finden. Besondere Maßnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit sind zu treffen.

Die ethnische Eigenart gründet auf kulturellen Grundeigenschaften einer sozialen Gruppe oder eines Volks, wie der Sprache, der ethnischen Herkunft, der kulturellen Traditionen und der Bräuche. In der wissenschaftlichen Literatur ist noch umstritten, ob und in welchem Ausmaß das Zusammengehörigkeitsgefühl einer ethnischen Gruppe aus der gemeinsamen Geschichte und sozialen Entwicklung stammt oder einem ganz „natürlichen“ menschlichen Bedürfnis entspricht. In der Sozialanthropologie bezeichnet man mit Ethnizität die Beziehungen innerhalb einer Gruppe, die sich als verschieden von anderen Gruppen begreifen und die auch von anderen Gruppen als kulturell verschieden begriffen werden. Dieses Konzept findet auch in anderen Sozialwissenschaften wie etwa der Soziologie Anwendung. Im Zentrum des Begriffsinhalts von Ethnizität stehen dabei immer kulturelle Merkmale wie die Sprache, Sitten und Bräuche, Religion, sowie historische Gemeinsamkeiten.

Ethnizität bezieht sich darüberhinaus auch auf ein kollektives Bewusstsein – ein „Wir-Gefühl“ – das nicht unbedingt die konkrete Beherrschung derselben Sprache, Ausübung derselben Religion, aktive Beteiligung an denselben Bräuchen voraussetzt. Dabei geht es vielmehr die historisch begründete Zusammengehörigkeit und ein vorgestelltes gemeinsames „Schicksal“ als Gruppe aufgrund gemeinschaftlicher Werte im Vordergrund. Nicht objektive, empirisch prüfbare Merkmale, sondern ein subjektiv empfundenes Wir-Gefühl steht dabei im Vordergrund. Wenn eine derartige Gruppe eine Bedrohung von außen wahrnimmt, wird die Gruppenidentität und damit die Bereitschaft zur Verteidigung sowohl der kulturellen Eigenart als auch der materiellen Ressourcen verstärkt. Ethnizität wird damit über objektive Merkmale hinaus in die subjektive Perzeption von Mitgliedern einer Gruppe hineinverlagert.

Es gibt heute weltweit mindestens 5.000 ethnische Gruppen in den 193 UN-Mitgliedsstaaten, was bedeutet, dass nur ein sehr geringer Teil dieser Staaten eine ethnisch homogene Bevölkerung hat.

2.6.4 Grund- und Bürgerrechte innerhalb einer Territorialautonomie

Die Frage der politischen Grundrechte und bürgerlichen Freiheiten spielt eine höchst gewichtige Rolle im Rechtssystem einer Territorialautonomie. Definitionsgemäß ist jede autonome Gebietseinheit eines Staates Teil seines souveränen Staatsgebiets und unterliegt seiner Verfassungs- und Rechtsordnung. Das Prinzip der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz und der Nicht-Diskriminierung muss gewahrt werden. Was in modernen Rechtsstaaten als Selbstverständlichkeit gelten kann, ist insbesondere in Post-Konflikt-Szenarios nicht der Fall, wo Menschen- und Bürgerrechte mit besonderen Mitteln und besonderem Maß geschützt werden müssen. Die Autonomie muss zum einen die Rechte der vom Staatsvolk verschiedenen ethnischen Gruppe (Minderheit) wahren, derentwegen die Autonomie geschaffen wurde. Zum anderen muss die Autonomie auch die Rechte der Angehörigen des staatlichen Mehrheitsvolks schützen, die sich das betroffene Gebiet mit der Minderheit teilen.

Um die tatsächliche Partizipation aller Gruppen an der autonomen Region zu gewährleisten, müssen besondere Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung und zum Schutz der zahlenmäßigen Minderheiten innerhalb des autonomen Gebiets getroffen werden. Die Mitglieder des Mehrheitsvolks des Staats dürfen durch Maßnahmen der autonomen Einheit nicht diskriminiert werden oder sich bedroht fühlen. Eine Grundvoraussetzung für das friedliche Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem autonomen Gebiet bildet die Kooperationsbereitschaft und Loyalität dieser Gruppen mit den Institutionen der Autonomie, zumal die autonome Gesetzeshoheit sich unweigerlich auf alle Gruppen, also auch die Minderheiten innerhalb der Territorialautonomie auswirkt.

Wie können die Menschen- und Bürgerrechte in einem Autonomiesystem kontrolliert und garantiert werden? Kann eine autonome Region sich von internationalen Menschenrechts-konventionen, die vom Zugehörigkeitsstaat ratifiziert worden sind, ausklammern? Im Allgemeinen nicht, doch treten bisweilen auch in Europa Konflikte bei der Gleichbehandlung im Fall von Personalautonomie für Mitglieder unterschiedlicher Religionsgemeinschaften und ethnischer Gruppen auf. Hier geht es um rechtliche Regelungen für Angehörige von Gemeinschaften, die nicht in homogener Form in einem Teil des Staatsgebiets leben, wie etwa die Muslime im

heutigen Indien und in EU-Ländern oder die Juden in der europäischen Geschichte. Personenbezogene Regelungen können zu Ungleichbehandlung von Staatsbürgern als „Positivdiskriminierung“ führen, wenn etwa ein „Schutzmachtstaat“ den Angehörigen der geschützten Minderheit auf seinem eigenen Staatsgebiet besondere Rechte einräumt.

Die Gewährung von Territorialautonomie an ein Gebiet, um den Forderungen der regionalen Mehrheitsbevölkerung stattzugeben, wird von dort lebenden Minderheiten – z.B. den Angehörigen der Titularnation – bisweilen als Risiko für eine zukünftige Diskriminierung betrachtet. Ein Autonomiesystem muss in solchen Fällen die Rechte der regionsinternen Minderheiten schützen und Diskriminierung in jeder Hinsicht vorbeugen.⁸⁴ Die Problematik differenzierter Bürgerrechte stellt sich in dringlicher Weise in den traditionellen Siedlungsgebieten indigener Völker oder anderer ethnischer Gemeinschaften mit besonderen Regelungen im Straf- und Familienrecht (Gewohnheitsrecht oder Stammesrecht). Beschränkungen des Grundrechts aller Staatsbürger auf Freizügigkeit, Arbeit und freie Niederlassung auf dem gesamten Staatsgebiet können im Rahmen von Autonomieregelungen für nicht Regionsansässige eingeführt werden, um eine Veränderung der demografischen Verhältnisse zu verhindern. Den Interessen der regionsinternen Minderheiten kann auch durch die Schaffung einer weiteren subregionalen Ebene autonomer Lokalverwaltung oder durch verschiedene Formen der Kulturautonomie Genüge getan werden. Konkordanzdemokratische Entscheidungsverfahren auf allen Regierungsebenen erweisen sich als besonders wichtig, um das die friedliche Koexistenz aller Gruppen zu gewährleisten.

Nicht nur politische Regelungsmechanismen und die Gesamtverantwortung der Zivilgesellschaft sind für die Wahrung der Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung in einem Gebiet mit Territorialautonomie von größter Bedeutung, sondern vor allem auch die rechtlichen Schutzmechanismen. In europäischen Rechtsstaaten, zumindest den Mitgliedsstaaten des Europarats, gibt es ein dreifaches

„Sicherheitsnetz“, das für den Rechtsschutz der Bewohner von autonomen Regionen aufgespannt ist:

1. das Autonomiestatut selbst (bzw. das staatliche Autonomiegesetz), das mit der nationalen Verfassung vereinbar sein muss. Für den Zweck der Rechtmäßigkeit der autonomen Verwaltung bestehen auch auf regionaler Ebene Verwaltungsgerichtshöfe.
2. Die Verfassung, deren Grund- und Bürgerrechtskatalog natürlich für das gesamte Staatsgebiet gültig ist. Bei Rechtsverletzungen von individuellen Personen durch Autonomie-Rechtsakte steht der Rechtsweg bis hin zum Verfassungsgericht offen. Jede autonome Rechtsnorm wird aber schon nach Verabschiedung auf Verfassungskonformität geprüft.
3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bietet jedem Bürger der Mitgliedsländer die Möglichkeit der Individualklage, wenn er sich durch einen Akt eines Staates oder einer Region in seinen Grund- und Menschenrechten verletzt sieht.

Liberaler Demokratie fußt als politisches System auf der Anerkennung eines verfassungsrechtlich verankerten Mindeststandards an politischen Grundrechten und bürgerlichen Freiheiten für alle legal im Staatsgebiet Ansässigen bzw. bei politischen Teilhaberechten für alle Staatsbürger. Doch diese Rechte und freie Wahlen allein gewährleisten noch nicht den Schutz ethnisch-sprachlicher Minderheiten. Das gesamtstaatliche und regionale Wahlrecht kann so gestaltet werden, dass die Rechte von Minderheiten auf Vertretung und Mitbestimmung gewahrt werden. Territorialautonomie verschafft durch die Übertragung von möglichst viel autonomer Regelungskompetenz der betroffenen Minderheiten in einem Gebiet ein höheres Maß an interner demokratischer Selbstbestimmung. Doch in Abweichung vom klassischen Modell liberaler Demokratie muss ein modernes und funktionierendes Autonomiesystem auch Lösungen für folgende Fragen liefern:

- a) Wer hat im autonomen Gebiet aktives und passives Wahlrecht?
- b) Mit welchen Regeln wird für die Vertretung und Beteiligung aller ethnisch-sprachlichen Gemeinschaften und Minderheiten innerhalb einer autonomen (multiethnischen) Region an den politischen Entscheidungen gesorgt?

⁸⁴ „Die Machtverhältnisse werden in einem autonomen Gebiet umgekehrt. Die vorherige Minderheit übernimmt die Macht. Deshalb besteht immer eine gewisse Gefahr von Vergeltungsakten und die Behörden einer autonomen Region haben besonders darauf zu achten, dass die Menschenrechte und Grundrechte der „neuen Minderheit“ respektiert werden. Dies muss als eine Grundregel jeder Autonomieregelung gesehen werden, unabhängig welcher Art sie ist. Dies stellt eine der größeren Herausforderungen an Autonomie dar“, Hans-Joachim Heintze (2002), *Implementation of Minority Rights*, S. 341

Stabile Demokratie mit möglichst loyaler Partizipation aller Bevölkerungsgruppen in autonomen Regionen erfordert einen wohltemperierten Ausgleich zwischen allgemeinen rechten aller Staatsbürger und den Schutzrechten von Minderheiten auf ihrem angestammten Siedlungsgebiet.

Wenn Rechtsnormen autonomer Regionen die unterschiedliche Behandlung der Bürger einer Region in verschiedenen Politikfeldern betonen, können neue Unzufriedenheit und Ressentiments zwischen den Gruppen entstehen. Dann wird der vermeintliche Versuch, Gerechtigkeit zu schaffen, neue Konflikte auslösen. Wenn zu starkes Gewicht auf die Stärkung der jeweiligen Gruppeninteressen und zu wenig auf gemeinsame Werte, Interessen und Anliegen gelegt wird, kann kaum eine regionale gemeinschaftliche Solidarität und Unterstützung für die Autonomie entstehen. Es liegt also an der Verantwortung und am Weitblick der regionalen Eliten, neben dem Minderheitenschutz und der Stärkung der kulturellen Identitäten der Gruppen, auch gemeinsame, sozusagen transversale Werte und Anliegen zu schützen und jegliche ethnische Diskriminierung zu verhindern.

2.7 Institutionen und Kompetenzen

2.7.1 Die Institutionen

Der institutionelle Rahmen einer Autonomie geht von der allgemeinen Verfassungsordnung des betroffenen Staates aus und teilt die legislativen und exekutiven Befugnisse zwischen dem Zentralstaat und einer oder mehrerer territorialer Einheiten anders auf als im übrigen Staatsgebiet. Der Kompetenzenumfang einer solchen autonomen Einheit ist flexibel regelbar und reicht von einem Mindestausmaß bis zu einem Optimum.⁸⁵

Definitionsgemäß hat eine autonome Region über ein eigenes Regionalparlament oder Regionalversammlung zu verfügen, das von der gesamten Bevölkerung der Region in allgemeinen demokratischen Wahlen gewählt werden muss.⁸⁶ Außerdem hat dieselbe Bevölkerung auch im nationalen Parlament vertreten sein, indem es mindestens einen Wahlkreis für diesen Zweck bildet. Damit wird die politische Beteiligung der Bevölkerung der autonomen Region auf beiden politischen Ebenen gesichert.

Bezüglich der Regierungsgewalt muss eine autonome Einheit über eine eigene Regierung verfügen, die von nationalen Institutionen unabhängig sein und entweder vom Regionalparlament oder von der Bevölkerung direkt gewählt sein muss. In einer echten Autonomie darf die Zentralregierung keinen Einfluss auf die Designierung des Regierungschefs der autonomen Region haben. Dieser Regierungschef darf auch nicht gleichzeitig mit Funktionen und Aufgaben der Zentralregierung beauftragt werden (Prinzip der Trennung der Verantwortungsbereiche). Die Zentralregierung kann jedoch die Verwaltung von zentralen Regierungs-kompetenzen an die regionale Exekutive bzw. Verwaltung delegieren.

In modernen Autonomiesystemen ist das Wahlrecht nicht an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe geknüpft, sondern gründet ausschließlich auf der Staatsbürgerschaft und dem rechtlich registrierten Wohnsitz in der Region. Allerdings

⁸⁵ Auf den Mindeststandard einer Territorialautonomie wird im Kapitel 5.2 eingegangen, während die Bestimmungskriterien für Autonomie unter 2.10 erläutert werden.

⁸⁶ Die Empfehlung von Lund, Art. 16, Paragraph 11. Der vollständige Text im Anhang, Teil 2. Vgl. http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_de.pdf

kann für die Ausübung des aktiven und/oder passiven Wahlrechts eine Mindestdauer der Ansässigkeit in der Region verlangt werden. Einige bestehende autonome Regionen haben einen Mindestanteil an Mitgliedern des Regionalparlaments vorgeschrieben, die der „Titularnation“ (nationalen Minderheit) der Region vorbehalten bleiben müssen.⁸⁷

Wenn eine Territorialautonomie mit einem System oder einigen Elementen einer Kultur- oder Personalautonomie kombiniert wird, können getrennte Institutionen gebildet werden, die ausschließlich von den Mitgliedern der jeweiligen kulturellen Gruppe gewählt werden und nur mit der Regelung der kulturellen Angelegenheiten der jeweils eigenen Gruppe betraut sind, unabhängig von der anderen Gruppen. Das beste Beispiel für solche getrennte Rollen und dem Zusammenspiel zwischen Territorialautonomie (föderale Regionen) und Kulturautonomie (kulturelle Gemeinschaften) ist das belgische Föderal-system. In der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (noch keine eigene Region) sind beide Funktionen zusammengeführt wie auch im flämischen Teil Belgiens. Ähnliche Institutionen dieser Art sind in den Autonomiestatuten der Comarca Kuna Yala (Panama) mit dem „Allgemeinen Kongress der Kuna“, einer Art traditionellem Senat) und in Aceh (der sog. Wali Naggroe Rat) verankert.

Die Regierungsform einer autonomen Region wird grundsätzlich im Autonomiestatut festgelegt. Dem autonomen Parlament kann eingeräumt werden, grundlegende demokratische Regeln selbst festzuschreiben (z.B. das Wahlrecht und die Instrumente der direkten Demokratie). Wenn eine autonome Region ihre eigene Verfassung erstellt, muss geklärt sein, ob das auf diesem Weg verabschiedete Autonomiestatut der Genehmigung durch den Zentralstaat bedarf, oder eines Referendums in der Region oder beides.⁸⁸

Üblicherweise kann ein autonomes Regionalparlament nicht von der Zentralregierung nach bloßem Gutdünken aufgelöst werden, doch können die verabschiedeten Regionalgesetze der formalen Genehmigung bzw. Gegenzeichnung durch die Zentralregierung bedürfen. Als Hauptgründe für eine Zurückweisung eines Regionalgesetzes gelten primär die Unvereinbarkeit mit der Verfassung des Staats, mit internationalen Verpflichtungen und aus Gründen der

⁸⁷ In Nunavut müssen mindestens 15 von insgesamt 19 Mitglieder Inuit sein. In Südtirol muss mindestens ein Landtags- und ein Regionalratsabgeordneter ein Ladin sein. Mindestens ein Ladin soll Mitglied der Südtiroler Landesregierung sein.

⁸⁸ Ruth Lapidoth (2001), 22

nationalen Sicherheit. Auf jeden Fall muss innerhalb des Autonomiearrangement ein Justizorgan bestimmt werden, das als neutrale Berufungsinstanz dient.⁸⁹ Damit hängt die Frage der Vermittlung bzw. Schlichtung zwischen Staat und autonomer Region zusammen im Falle, dass der Staat seine Befugnisse gegenüber der autonomen Region überschreitet und umgekehrt. Kompetenzkonflikte gehören zu den häufigsten Konfliktquellen in den heutigen Autonomiesystemen.

Ein besonderes Erfordernis in der Abwicklung von Autonomieprozessen muss getrennt davon berücksichtigt werden: wie kann die Verwirklichung von Autonomiestatuten kontrolliert werden und wie können neu auftretende Fragen in ein Autonomiesystem einbezogen werden? Eine besondere Institution etwa in Form einer gemeinsamen Staat-Region-Kommission kann mit der Aufgabe betraut werden, neue Sachlagen zu klären und Regelungskompetenzen aufzuteilen bzw. gegebene Zuständigkeiten zuzuordnen. Dieselbe gemischte Kommission kann auch als erste Instanz der Schlichtung von Streitfragen dienen, bevor Gerichte wie das Verfassungsgericht als neutrale Instanz angerufen werden. Sie können auch mit der Vorbereitung der Revision von Autonomiestatuten betraut werden.⁹⁰ Ihre Zusammensetzung sollte beiden Seiten gleiche Vertretung gewähren, wobei der Vorsitzende von beiden Seiten einvernehmlich gewählt werden sollte (wie z.B. der Vorsitzende der Åland-Delegation).

Bezüglich der Gerichtsbarkeit sind mindestens drei Möglichkeiten in Betracht zu ziehen:⁹¹

1. Der Zentralstaat hat ausschließliche Kompetenz für die gesamte Judikative.
2. Der gesamte Bereich wird der autonomen Region übertragen.
3. Zwei parallele Systeme für die Verwaltung der Justiz werden eingerichtet. Das eine befasst sich mit Fragen der autonomen Gesetzgebungskompetenz, das andere mit jenen, die dem Zentralstaat vorbehalten geblieben sind.

Zu der Aufteilung der Rollen der Gerichtsbarkeit spielt auch das persönliche Element eine wichtige Rolle, als volle Neutralität der Gerichte gewahrt werden muss. Somit ist zu gewährleisten, dass die Gerichte auf allen Ebenen gleichmäßig und ausgewogen besetzt werden.

⁸⁹ Ruth Lapidoth (2001), 22

⁹⁰ Ein angemessener Ausdruck wäre der von der bundesdeutschen Institution bekannte Begriff „Vermittlungsausschuss“, der als Mediationsorgan zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat fungiert, wann immer es zu Konflikten zwischen Bund und Länder kommt.

⁹¹ Ruth Lapidoth (2001), S.23

Da das nationale Verfassungsgericht aus der Sicht der autonomen Region nicht ausreichend ausgewogen besetzt sein kann, bestehen historische Beispiele von Verfassungsgerichten mit Beteiligung ausländischer Richter (Zypern bis 1974, Bosnien-Herzegowina seit 1996). Andererseits muss die Möglichkeit gewährt werden, Berufung gegen die Entscheidungen der Gerichtsinstanzen innerhalb der autonomen Region bei nationalen Höchstgerichten einlegen zu können. Schließlich muss eine eigene Instanz damit betraut werden, welches Gericht überhaupt mit welchem Fall betraut wird. In einigen autonomen Regionen ist eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen worden.

Die Zentralregierung wird in der autonomen Region vertreten durch einen offiziellen Repräsentanten, der nicht als „Gouverneur“ agieren kann, sondern vielmehr eine Art Botschafterstatus des Zentralstaat in der Region einnimmt. Dieser Repräsentant darf keine Macht besitzen, in die Sphäre autonomer Legislative und Exekutive einzugreifen, sondern ist nur für die Anwendung der staatlichen Politik in den dem Staat vorbehaltenen Kompetenzen zuständig. Seine Berufung kann vom Einvernehmen des regionalen Parlaments abhängig gemacht werden. Die entsprechende Person darf nicht Mitglied eines der gewählten Organe des Autonomiesystems sein, und kann sich auch um die Herstellung verschiedener Formen der Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und autonomen Institutionen bemühen.

Eine zukünftige Aufgabe von autonomen Regionen wird ihre institutionelle Vertretung auf internationaler (innerhalb internationaler oder supranationaler Organisationen) sowie innerregionaler Ebene sein (z.B. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Regionen), entweder im Rahmen diplomatischer Missionen des Staats oder in einer davon getrennten Form durch eigene Missionen und Repräsentantensbüros (z.B. die autonomen Regionen bei der EU in Brüssel).

2.7.2 Kompetenzbereiche von Territorialautonomie

Territorialautonomie bedeutet nicht volle Staatlichkeit, weshalb einige zentrale Staatsfunktionen in keiner bestehenden Territorialautonomie vorhanden sind. Diese Kernkompetenzen verbleiben beim Zentralstaat: Verteidigung, Außenpolitik, Zölle, Währungssystem, Immigration und Staatsbürgerschaft, Grenzkontrollen, einige Aspekte der internationalen Kommunikation im Post und Telephonie, das Strafrecht und in unterschiedlichem Ausmaß die allgemeine Wirtschaftspolitik. Es gibt keine Regeln im geltenden Völkerrecht, die die Einrichtung und Reichweite einer Territorialautonomie für nationales Recht festschreiben. Ebenso wenig gibt es ein einheitliches Muster in der Ausgestaltung einer Territorialautonomie. Jede heute funktionierende Autonomie ist unter spezifischen politischen Umständen auf einem unverwechselbaren historischen Hintergrund entstanden.

Die konkrete Form einer Autonomie hängt von mehreren Variablen ab: die ethnische Mehrheit (Titularnation) und ihre Bereitschaft, Autonomie zu gewähren, das Vorhandensein einer Schutzmacht, das Gewicht und der Einfluss der ethnischen Minderheit, die allgemeinen internationalen Rahmenbedingungen und andere mehr. Obwohl die Autonomiestatute ganz verschieden geregelt und verankert werden können, gibt es Gemeinsamkeiten von Territorialautonomien, die sich durch alle bestehenden Formen ziehen und Autonomie von anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung unterscheiden, wie etwa jener der Föderalsysteme oder bei bloßer Verwaltungsdezentralisierung:

- Exekutive und legislative Befugnisse müssen per Verfassung oder Staatsgesetz (mit eventueller völkerrechtlicher Absicherung) der autonomen Einheit übertragen werden. Judikative Kompetenzen werden mancherorts ebenfalls autonom wahrgenommen, stellen aber keine notwendige Voraussetzung für Autonomie dar.
- Das Territorium, dessen Bevölkerung Trägerin der Territorialautonomie ist, muss genau definiert sein.
- Die Notwendigkeit eines Verhandlungsprozesses zwischen dem betroffenen autonomen Region und der Zentralregierung muss festgeschrieben sein, wann immer die Autonomie abgeändert wird.
- In der Praxis sind Kompetenzen der inneren und äußeren Souveränität (Verteidigungspolitik, Außenpolitik, Währung, aber auch die Polizei und das Zivil- und Strafrecht).
- Tkacik argumentiert, dass die verschiedenen Formen von Autonomie durch die Gesamtzahl

der autonomen Zuständigkeiten (Umfang der Gesetzeshoheit), durch den Grad der autonomen Kontrolle (Regelungskompetenz und -tiefe) und durch den Inselcharakter einer autonomen Gemeinschaft bestimmt werden können. (135)⁹² Aufgrund der Kombination dieser drei Variablen nimmt Tkacik an, dass der „Grad an Autonomie“ gemessen werden könne. Während nun die geografische Abgelegenheit relevant sein kann, aber nicht muss, ist der Umfang und die Tiefe der politischen Regulierungskompetenz einer autonomen Gebietseinheit von entscheidender Bedeutung für

⁹² Michael Tkacik (2008), Characteristics of Forms of Autonomy, in: International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 15, No. 2-3, 2008, 381, zitiert von Farimah Daftary, Experimenting with Territorial Administrative Autonomy in Corsica: Exception or Pilot Region?, in: Int. Journal on Minority and Group Rights n. 15 (2008), S. 273-312

eine „schwache“ oder „starke“ Autonomie. Der Fall Korsika ist hier besonders vielsagend, weil eine relativ hohe Zahl von übertragenen Zuständigkeiten nicht unbedingt ausreicht, um echte Autonomie ausüben zu können. Tatsächlich haben die meisten Beschlüsse der korsischen Regionalversammlung keinen bindenden Charakter. „Wenn die im Jahr 2000 vorgeschlagenen Reformen umgesetzt worden wären, und die korsische Regionalversammlung das Recht erhalten hätte, von nationalen Gesetzen ohne vorausgehende Genehmigung durch die französische Regierung abzuweichen, dann hätte Korsika mit gutem Grund behaupten können, die fließende Grenze zwischen Verwaltungsdezentralisierung und legislativer Autonomie überschritten zu haben.“⁹³ Somit ist die Frage der Reichweite, also der Rechtsnatur der vom autonomen Regionalparlament verabschiedeten Rechtsakte entscheidend für die Klassifizierung als Territorialautonomie. Die Frage des Umfangs der regionalen Zuständigkeiten ist dagegen höchst relevant für die Qualität und Effizienz eines Autonomiesystems

⁹³ M. Tkacik (2008), S. 369

Aufteilung legislativer Kompetenzen zwischen dem Zentralstaat und einer Region bei gut entwickelten Territorialautonomien: das Beispiel Katalonien

In der Territorialautonomie Kataloniens ist die vertikale Gewaltenteilung (Aufteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Region bzw. autonomer Gemeinschaft) sehr weit entwickelt worden. Das neue Autonomiestatut (voller Text auf: <http://www.gencat.cat/generalitat/eng/estatut/index>), seit 2006 in Kraft, legt die jeweiligen Zuständigkeiten in den Artikel 110-115 genau fest: exklusive legislative Kompetenzen, gemeinsame Zuständigkeiten, Verwaltungskompetenzen, Rechte der Generalitat gegenüber der EU, übertragene Aufgaben, territoriale Reichweite der jeweiligen Zuständigkeiten der Regierungsebenen. Diese präzise Regelung könnte eine Art Idealtypus für die Kompetenzaufteilung bei Territorialautonomie darstellen.

Kompetenzen des Zentralstaats	gemeinsame Kompetenzen	Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaft (Generalitat Kataloniens)
<ul style="list-style-type: none"> - Grundrechte - Staatsbürgerschaft, Einwanderung, Asylrecht und Ausländerrecht - Äußere Angelegenheiten, Außenpolitik - Verteidigung und Armee - Justiz und Verwaltung der Justiz - Zivil- und Arbeitsrecht - Handelsrecht - Strafrecht und Strafvollzug - Zivilprozess- und Strafrecht - Autorenrechte und Schutz geistigen Eigentums - Makroökonomische Politik, Geldpolitik, wirtschaftspolitische Grundregelungen - Staatsbudget und Staatsverschuldung - Rahmengesetzgebung zur Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Medienrecht, Bergbau und Energiewirtschaft - Wasserwirtschaft, wenn Wasserlauf mehrere Regionen berührt - Eisenbahnen und Straßen von überregionaler Bedeutung - Öffentliche Bauten von gesamtstaatlichem Interesse - Öffentliche Sicherheit unabhängig vom Bestehen regionaler und lokaler Polizei - Erwerb und Anerkennung akademischer Titel und Berufsabschlüsse - Genehmigung von Volksabstimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilrecht - Einwanderung (Integration) - Infrastrukturen für Transport- und Kommunikation - Aktiensbörsen und Handelsplätze - Öffentliche Bauten - Wettbewerbsrecht, Wettbewerbsförder. - Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik - Regelung Verbände u. anerkannte Berufe - Öffentliche Soziale Sicherheit - Gesundheitswesen, pharmazeutische Produkte 	<ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaft, Vieh- und Forstwirtschaft - Wassernutzung und hydraulische Arbeiten - Vereins- und Stiftungsrecht - Jagd und Fischerei, Schifffahrtswesen, Regelung der Nutzung von Meeresressourcen - Sparkassenwesen - Handelsmessen - Verbraucherschutz - Genossenschaftswesen - öffentliche Regeln für Verbände und anerkannte Berufe - Kredit, Banken u. Versicherungen, die nicht Teil der öff. Sozialversicherung sind - Kultur und Denkmalschutz - Geograf. Ursprungsbezeichnung und Qualitätssiegel - spezifische Bereiche des Zivilrechts - Bildungswesen - Zivilschutz und Rettungsdienste - Energiewirtschaft und Bergbau - Sport und Freizeit - Statistik - Öffentlichen Dienst von regionalen und lokalem Interesse - Geförderter Wohnbau - Industrie, Handwerk, Metall- und Materialprüfung - Transport- und Kommunikationsinfrastrukturen von regionalem Interesse - Glücksspiel und öffentliche Veranstaltungen - Jugendarbeit - öff. Sprachgebrauch, Sprachenrechte - Umweltschutz, Meteorologie und Naturparks - Medien und audiovisuelle Dienste
<p>Allg. in Territorialautonomien neu zu regulierende Kompetenzen: grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Beteiligung an internationaler Politik, Regionsbürgerschaft, Kontrolle der Migration in die autonome Region, Vertretung der autonomen Region bei internationalen Organisationen, Mobilitätsrestriktionen wegen Minderheitenschutz (innerline permits)</p>		

Kompetenzbereiche der verschiedenen Formen von Autonomie

<i>Kompetenzbereich bei Territorialautonomie</i>	<i>Kompetenzbereich bei Kulturautonomie</i>	<i>Kompetenzbereich bei lokaler Selbstverwaltung</i>
<p>Alle Kompetenzen, die für die Regelung der inneren Angelegenheiten einer nationalen Minderheit für bedeutend erachtet werden wie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sprachenrechte und Sprachenpolitik - Die Rechte auf nationale Embleme, Namensgebrauch (auch Ortsnamen) - Regelung doppelter Staatsbürgerschaften - Bildungswesen einschließlich Hochschulwesen - Kulturinstitutionen und Kulturpolitik - Radio, TV, Printmedien - Lizenzwesen freier Berufe und Gewerbeordnung - Nutzung natürlicher Ressourcen - Gesundheitswesen - Sozialwesen und Sozialversicherung - Regionales Transport- und Verkehrswesen - Energieproduktion und -verteilung - Banken und Finanzinstitute - Regionale und lokale Polizei - Regionale Steuern und Abgaben - Umweltschutz - Raumordnung und Entwicklungsplanung - Regionale Wirtschaftspolitik und Subventionen für alle Branchen 	<p>Alle Kompetenzen, die für die Erhaltung und Entwicklung der kulturellen Identität notwendig sind und im Besonderen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sprachenrechte - Kulturpolitik und Kulturförderung - Bildungswesen - Informationsrechte einschließlich der Zugangs zu den Medien - Nationale Embleme der Minderheit und Ortsnamen-gebung - Beteiligung an der Regelung der doppelter Staatsbürger-schaften - Alle übrigen Rechte, die für die Zuerkennung und Ausübung von kulturellen Rechten von Bedeutung sind. 	<p>Regelung des Rechts auf den Gebrauch der Muttersprache in der lokalen öffentlichen Selbstverwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebrauch der Namen und Symbole der ethnischen Minderheit - Regelung lokaler Bräuche und Festlichkeiten - Schutz von lokalen Denkmälern und Gedenkstätten - Lokale Sicherheit und Verkehrspolizei - Örtliches Gesundheitswesen und Gebäudesicherheit - Institutionen für den lokalen Unterricht, Traditionspflege, Förderung lokaler Wirtschaftstätigkeiten

Quelle: Diskussions-Entwurf einer Sonder-Konvention für Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ der FUEV von 1994 (vollständiger Text im Anhang, Teil 1).

2.8 Vorteile von Autonomie

Worin bestehen die wesentlichen Vorteile von Autonomie? Dies lässt sich naturgemäß am besten im Wege der Auswertung der empirischen Erfahrungen der heute in aller Welt funktionierenden Territorialautonomien darstellen, was in Kapitel 3 und 4 geschehen wird. Vorteile können überdies nur dann formuliert werden, wenn die Grundanliegen von Autonomie geteilt werden. Doch sollte schon vor der Analyse bestehender Territorialautonomien kurz beleuchtet werden, welche positiven Effekte Territorialautonomie theoretisch haben kann, gegenüber den hypothetischen Risiken und Gefahren von Autonomie (Kap. 2.9).

2.8.1 Vorteile von Autonomie

1. Territorialautonomie verleiht Minderheiten, Minderheitenvölkern oder regionalen Gemeinschaften ein Mindestmaß an hoheitlicher Macht. Regionale Gemeinschaften können exekutive, legislative und judikative Befugnisse wahrnehmen, indem regionale Institutionen gewählt werden anstatt bloß auf nationaler Ebene politisch vertreten zu sein mit geringer Aussicht auf Einfluss und Machtbeteiligung. Lokale Probleme, die ansonsten vielleicht eine nationale Krise ausgelöst hätten, werden von der betroffenen Bevölkerung direkt gelöst. Autonomie verstärkt die politische Partizipation der Menschen.

2. Territorialautonomie bietet, in Verbindung mit der Einhaltung von Rechtsstandards und dem Minderheitenschutz in der allgemeinen Politik eines Staates, nationalen Minderheiten eine bessere Chance auf die Erhaltung ihrer Kulturen, Sprachen und Identitäten. Sie versetzt Minderheiten in die Lage, die Hauptverantwortung für die Verwirklichung ihrer kulturellen Rechte und ihre kulturellen Entfaltung zu übernehmen. Autonomie ist eine Bedingung für kulturelles Überleben.

3. Territorialautonomie kann dafür sorgen, dass Forderungen nach Sezession zurückgestellt oder beendet werden. Die Flexibilität dieses Instruments ermöglicht Kompromisse in verschiedenster Hinsicht bei der Gewaltenteilung und institutionellen

Ausformung. Autonomie ist eine Form interner Selbstbestimmung. Wenn die nationale Minderheit oder das Minderheitenvolk über ausreichend Freiheit und Mittel zur Identitätserhaltung verfügt, besteht kein dringender Bedarf mehr für Sezession. Autonomie kann Selbstbestimmung erlauben, ohne neue Grenzen und Staaten zu schaffen.

4. Territorialautonomie kann die politische Integration ethnischer Gruppen und Minderheitenvölker in den Staat fördern. Autonomie erhöht die Möglichkeiten für regionale politische Kräfte einschließlich früherer militanter Gruppen, am politischen System teilzuhaben. Diese Teilhabe kann den politischen Pluralismus innerhalb ethnischer Gruppen und Minderheiten verstärken, was seinerseits die Integration in das demokratische Gesamtsystem fördert (nicht in die nationale Gesellschaft).

5. Territorialautonomie trägt zur Stärkung der Verfassung und Lösung politischer Fragen auf der Grundlage des Verfassungsrechts bei. Autonomiearrangements setzen auf Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und die Rolle unabhängiger Institutionen wie z.B. der Gerichtsbarkeit. Die Institutionen und Verfahren zur Regelung der Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und der regionalen Gemeinschaft müssen auf rechtlich verankerten Streitschlichtungsverfahren, gegenseitigem Respekt und Kompromiss gegründet sein, wobei es auf Qualitäten der Partnerschaft ankommt.

6. Territorialautonomie erlaubt die Lösung ethnischer Probleme ohne Ethnizität als einziges Paradigma festzuschreiben. Ihr Schwerpunkt liegt nämlich auf der geographischen Dimension einer Region und nicht so sehr auf der ethnischen Gruppe allein. Einige Formen der Autonomie stärken sehr wohl die Rolle der Ethnizität, wie etwa in Reservaten für indigene Völker, wo die kulturelle Dimension und das Bedürfnis des Schutzes der Gruppenidentität die Abgrenzung nach außen betont. Eine wichtige Eigenschaft von Territorialautonomie ist dagegen, dass sie nur funktionieren kann, wenn eine nationale Minderheit in geographisch konzentrierter Form siedelt und eine absolute oder relative Mehrheit in diesem Gebiet bildet. Das Bewusstsein einer Gruppe, hinsichtlich einer Vielzahl politischer Verantwortungsbereiche auf dem eigenen Gebiet selbst zuständig zu sein, verleiht einer Minderheit Sicherheit. Wenn die territoriale Dimension einer Autonomie im Vordergrund steht, verringert sie ethnische Spannungen.

7. Territorialautonomie ist ein Instrument, das regionalen Gemeinschaften erlaubt, die Kontrolle über die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen auszuüben. Das Problem der Ausbeutung natürlicher und anderer Ressourcen durch staatliche Mehrheiten, ohne Rücksicht auf die Interessen und Lebensgrundlagen der einheimischen Bevölkerung löst in manchen Fällen erst die Autonomieforderungen aus. Dieses Arrangement muss genügend Mittel zur Verhinderung wirtschaftlicher Ausbeutung durch auswärtige Unternehmen bieten.

8. Territorialautonomie kann eine Übergangslösung für Minderheitenkonflikte bieten (siehe Kasten unten). Doch wenn eine Übereinkunft getroffen ist und Feindseligkeiten enden, können Spannungen wieder aufflammen, wenn die Autonomie nicht funktioniert oder nicht korrekt angewandt wird. Auch wenn die Arrangements nicht von Dauer sind und Spannungen wieder aufflammen, bietet Autonomie eine Atempause, um kontroverse Fragen in geeigneten Institutionen politisch auszutragen. Dies ist deshalb so wichtig, weil bei ethnischen Konflikten häufig nicht einmal ein sicherer Rahmen für Verhandlungen gefunden wird.

9. Territorialautonomie sorgt für ein allgemeines Recht an Beteiligung im demokratischen Staat,⁹⁴ jenseits der Frage des Schutzes ethnischer Minderheiten. Regionalautonomie bietet regionalen Gemeinschaften eine bessere Chance zur Beteiligung an Politik und zur Kontrolle der politischen Eliten. Es ermöglicht regionalen Institutionen die Entwicklung regionaler sozialer und wirtschaftlicher Systeme, die den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung besser entsprechen. Wahlprozesse können auf regionaler Ebene Randgruppen und bisher vernachlässigte Minderheiten besser berücksichtigen. Spezielle Gesetzgebungsverfahren können regionale Interessen berücksichtigen, die auf nationaler Ebene völlig untergehen würden. „Gemeinschaftliche Machtverwaltung“ fördert sowohl die politische Beteiligung als auch die soziale Integration. Auch die verschiedenen Instrumente direkter Demokratie funktionieren auf regionaler und lokaler Ebene besser, weil die politische Kommunikation engmaschiger ist. Die Partizipationsrechte der gesamten Bevölkerung einer Region werden gestärkt.

Bezüglich des Verfahrens zur Einrichtung einer Autonomie gibt es keinen Bedarf, in einem bestimmten historischen Zeitpunkt eine definitive Lösung für alle

Fragen zu finden. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, Machtbefugnisse graduell zu übertragen und dynamisch die Autonomie auszubauen. Dies öffnet eine Perspektive auf ein „joint venture“ zum schrittweisen Aufbau des friedlichen Zusammenlebens in gegenseitigem Vertrauen.

Zusammenfassend gesagt, gibt es eine Fülle von guten Gründen, Territorialautonomie in Betracht zu ziehen, wenn ein Staat mit Minderheitenkonflikten konfrontiert ist, doch bestehen auch Risiken und Grenzen für dieses Konzept. Vorteile müssen mit den Gefahren und Risiken auf dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrungen abgewogen werden. Obwohl nationale Minderheiten und Minderheitenvölker kein verbrieftes Recht auf Autonomie haben, tritt die Effizienz in der Lösung ethnischer Konflikte immer klarer zu Tage. Autonomie kann ein probates Mittel sein, um das Zerfallen von Staaten zu verhindern und gleichzeitig international anerkannte Menschen- und Minderheitenrechte durchzusetzen. Doch „bietet Autonomie nicht automatisch Gewähr für Erfolg; sie ist ein Teil der Konfliktlösung und muss mit anderen Maßnahmen je nach den besonderen Bedingungen des Einzelfalls verknüpft werden.“⁹⁵

94 Bezüglich dieses Arguments vgl. auch Zelim Skurbaty (2005), *Introduction*, in Zelim Skurbaty, *Beyond a one-dimensional state*, Leiden, S.xlv; und Yash Ghai (2000), Kap. 2

95 Hans Joachim Heintze (2002), S. 342; in diesem Sinne auch Fernand De Varennes (2002), *Lessons in Conflict prevention: A Comparative Examination of the Content of Peace Accords*, in: *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, no.3, März 2002, S. 53-59

2.9 Einwände gegen Autonomie und ihre Grenzen

In vielen Fällen der jüngsten Geschichte haben Zentralstaaten, die in Konflikt mit nationalen Minderheiten oder kleineren Völkern auf ihrem Staatsgebiet standen, sich lange Zeit gegen Autonomielösungen gewehrt und oft Bewegungen für nationale Befreiung und regionale Autonomie mit Gewalt bekämpft. Den Machtzentren eines Einheitsstaats fordert die Gewährung von Autonomie tatsächlich Einiges ab: wichtige politische und rechtliche Befugnisse müssen abgegeben werden, allerdings nicht zu Lasten der inneren und äußeren Sicherheit und der Souveränität des Staats; die politischen Gruppen und militanten Organisationen der Minderheiten oder Regionen müssen anerkannt, gemeinsame Institutionen begründet, Ressourcen in gerechter Weise aufgeteilt werden, Verhandlungen mit Schutzmachtstaaten geführt werden – keine leichte Kost für Staaten mit einer zentralistischen Tradition. Wenn Territorialautonomie (oder auch ein Föderalsystem) als Lösung für ethnische Konflikte in Betracht gezogen wird, ist somit innerhalb der politischen Eliten von Einheitsstaaten vor allem mit folgenden Ängsten zu rechnen:⁹⁶

- Die Unterstützung durch die allgemeine Wählerschaft und den am stärksten nationalistisch orientierten Teiler der gesamtstaatlichen Wählerschaft könnte verloren gehen, wenn die verantwortlichen Politiker „zu viel“ Autonomie gewähren.
- Die Gewährung von Autonomie könnte der erste Schritt zur Sezession der betroffenen Region sein. Die nationalen Minderheiten oder Minderheitenvölker könnten die neuen Machtbefugnisse dazu nutzen, secessionistische Bestrebungen wieder aufzunehmen.
- Ein bestimmter Grad an Autonomie könnte nicht ausreichen und von der Minderheit wieder in Frage gestellt werden. Dadurch könnten neue Spannungen aufflackern und gewaltsame Konflikte von Neuem ausbrechen.
- Die Errichtung einer Territorial-autonomie könnte Autonomieforderungen seitens anderer Regionen und nationaler Minderheiten auslösen. In einem so genannten Domino-Effekt würde die Einheit oder gar Existenz des Staates insgesamt gefährdet.
- Die Errichtung einer Regionalautonomie könnte neue Minderheiten innerhalb der autonomen

Region konstituieren, da kleinere Gruppen und die Angehörigen der staatlichen Titularnation nach Gruppen- und Minderheitenrechten rufen würden.⁹⁷

- Der Verlust der Kontrolle über natürliche Ressourcen und finanzielle Einnahmen für den Staat könnte die Macht der Zentralregierung ernsthaft schwächen, insbesondere wenn die betroffene Region relativ reich ist.

Andererseits werden Einwände gegen Autonomie auch von betroffenen nationalen Minderheiten oder Minderheitenvölkern artikuliert. Aufgrund negativer Erfahrungen in der Geschichte vertrauen viele solcher Völker nicht mehr einer bloß innenpolitisch vereinbarten Lösung, die auch zum Verlust der manchmal schwer erkämpften militärischen Macht gegenüber dem Zentralstaat führen würde. Insbesondere nach jahre- oder jahrzehntelangem gewaltsamen Konflikt und im Rahmen eines unzureichenden Rechtsstaates und fehlender internationaler Verankerung werden Minderheiten kaum darauf vertrauen, dass die Regierungen besondere Abkommen und Versprechungen voll einhalten und umsetzen, wenn die Waffen einmal gestreckt sind.⁹⁸

Darüber hinaus haben manche politischen Vertreter von Minderheiten und ihrer Organisationen Bedenken hinsichtlich der rechtlichen und politischen Konsequenzen eines Autonomiearrangements: erfordert politische Autonomie den definitiven Verzicht auf externe Selbstbestimmung? Wird „bloße“ Autonomie auf lange Sicht zur Assimilation in das Mehrheitsvolk führen? Wird die Autonomie die Einheit der Minderheit im Kampf für die kollektiven Rechte gefährden? Und zudem: welche Instanz oder Macht wird Garantie für die volle Verwirklichung und Achtung des Autonomiesystems bieten? Solch heikle Fragen haben in jüngster Geschichte auch bittere Konflikte innerhalb von Widerstandsbewegungen ausgelöst.⁹⁹

⁹⁷ Z.B. die Muslime in Sri Lankas Nordosten, die christlichen Philipinos in Mindanao, die Hindus in Jammu und Kaschmir; die Rumänen in Transsylvanien, die Südtirol-Italiener.

⁹⁸ Tatsächlich sind einige nationale Minderheiten in der Vergangenheit mit Autonomieversprechungen ausgetrickst worden, die niemals eingehalten worden sind: Eritrea von Äthiopien bis 1968, der Südsudan von 1954 bis 1983; die indigenen Völker der Chittagong Hill Tracts seit 1999, die Kurden des Irak in der ersten, von Saddam Hussein beendeten Autonomie 1974 und 1980. Doch auch wenn eine Zentralregierung Autonomievereinbarungen nicht einhält, muss nicht unbedingt wieder Gewalt ausbrechen. Der Konflikt kann vielmehr auf eine politische Ebene gehoben werden, wie es derzeit in Nordirland geschieht, dessen Autonomie nur zögerlich Fuß fasst, und im Baskenland, das seine Autonomie zu erweitern sucht.

⁹⁹ Ein bekanntes Beispiel dafür sind wiederum die Chittagong-Berggebiete in Bangladesh, das Muslimische Mindanao auf den

⁹⁶ Das Pro und Contra wird auch von Ruth Lapidot (1997) erörtert in: *Autonomy: a flexible solution to ethnic conflict*, S. 203-206

Auf der anderen Seite kritisieren Verteidiger von Einheitsstaaten, dass Autonomie die staatliche Einheit aushöhlt und eine kollektive ethnische Identität konsolidiert, die früher oder später in Sezessionsforderungen mündet.¹⁰⁰ Sorgsam gepflegte ideologische Vorstellungen von „heiliger Souveränität“ und der Einheit des Vaterlands stehen im Vordergrund, doch harte Interessen an der Kontrolle und Nutzung eines Territoriums, seiner Ressourcen und seiner militärischen Bedeutung stehen dahinter. In solchen Fällen treffen divergierende Auffassungen von Staat aufeinander und anscheinend unüberwindliche Gräben scheinen Völker zu trennen, die im selben Staat zusammenleben. Wenn z.B. eine durch starke politische Gruppen artikulierte Mehrheit den Staat als eine Struktur begreift, die vor allem die Vorherrschaft dieser Gruppe konsolidieren und ausbauen soll, ist die Teilung der Macht mit Minderheitengruppen und die Neuverteilung der Ressourcen im Zuge von Autonomie oder asymmetrischem Föderalismus inakzeptabel. Dies geschieht heute in Sri Lanka, in der Türkei und in Burma. In diesen Fällen sind Kompromisse hinsichtlich Autonomie besonders schwierig, zumal ein Bruch mit einer traditionsreichen, breit verwurzelten Staatsideologie und bestimmten Verfassungsprinzipien seitens der Machteliten des Staates vonnöten wären.

Die Angst vor Autonomie als ein erster Schritt zur Sezession ist dann besonders ausgeprägt, wenn ein Minderheitsvolk in seinem angestammten Gebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zu seiner Schutzmacht lebt wie z.B. Kaschmir und Pakistan, Tamil Eelam und Tamil Nadu, Türkisch-Kurdistan und Irakisch-Kurdistan. Bilaterale staatliche Abkommen könnten diesen Konflikt entspannen, wobei einseitige Grenzveränderungen ausgeschlossen werden können. In allen realen Konstellationen müssen die Folgen der Verweigerung von Autonomie mit den Vorteilen von Autonomie für die Stabilität und Zusammenarbeit mit dem Nachbarstaat abgewogen werden.

„Führungskräfte in Regierungen“, meint Yash Ghai, „befürchten, dass Autonomie die Ausübung der Schlüsselfunktionen eines Staates behindert. Autonomie könne die wirtschaftliche und administrative Effizienz in Frage stellen aufgrund der Komplexität und Verdoppelung von Verwaltungsinstitutionen. Autonomie führt unvermeidlicherweise zu einer

Philippinen, und die Bewegung der Kanaken auf Neukaledonien.

¹⁰⁰ Dies ist die Auffassung von Svante E. Cornell (2002) in: *Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, World Politics, volume 54, n. 2, Januar 2002, S. 245-276

Steigerung der Verwaltungskosten (auch wenn es in der Realität Effizienzgewinne gibt, wie sie die Theorie der Dezentralisierung annimmt). Autonomie kann auch die Wirtschaftssphäre berühren, insbesondere wenn regionale Steuern, Präferenzen für lokales Kapital und Beschränkungen der Mobilität der Arbeit eingeführt werden. Autonomie kann die Umverteilungsaufgaben des Staates beeinträchtigen und so die Legitimation der Autonomie selbst in Frage stellen“.¹⁰¹

Ein funktionaler Vergleich der heute rund 60 bestehenden Autonomiesysteme könnte diese Theorie empirisch prüfen aber auch ihr Gegenteil belegen. Doch sollte in einer solchen Art von Betrachtung der Hauptzweck von Autonomie nicht vergessen werden: nicht ökonomische oder administrative Effizienz eines Staates ist das Hauptkriterium, sondern die Achtung der individuellen und kollektiven Menschenrechte und Minderheitenrechte.

Ein weiteres gängiges Argument, das von Zentralstaaten gegen Autonomie ins Feld geführt wird, besteht in der „Domino-Theorie“: wenn Autonomie einmal für eine Region und eine Minderheit eingeführt wird, würde demnacheineendloseReihe von Autonomieforderungen aus allen Ecken des Staates losgetreten. Dieses Argument wird vor allem in multinationalen Staaten wie Indien, Nigeria, Indonesien und Burma/Myanmar den Selbstbestimmungsbewegungen entgegnet, aber auch von der russischen Regierung zur Rechtfertigung ihrer Tschetschenien-Politik. Es muss im Licht der historischen Fakten erst gründlich geprüft werden, doch in der übergroßen Mehrheit der 20 Staaten mit funktionierenden Territorialautonomien lässt sich keine „Welle der Nachahmung“ feststellen. Wiederum sei betont: in jedem Minderheitenkonflikt ist die rechtliche, politische und moralische Legitimation einer Autonomieforderungen abzuwägen mit der Legitimation des Zentralstaates, ein Maximum an Macht auf zentraler Ebene zu halten, wobei seine Souveränität und Grenzen gar nicht in Frage gestellt werden.

Ein häufiger Einwand bezieht sich auf die Schaffung von neuen ethnisch definierten Minderheiten innerhalb autonomer Regionen, die sozialer oder rechtlicher Diskriminierung ausgeliefert sein könnten. Diese Art von Kritik stammt aus einer Sicht der Menschenrechte, die bei der Anerkennung von Gruppenrechten die Gefahr der Diskriminierung von Individuen derselben Region in den Vordergrund stellen, die nicht zu diesen Gruppen gehören. Doch auch Wissenschaftler, die

¹⁰¹ Yash Ghai (2000), 499

weniger einer streng individualistischen Konzeption von kulturellen Rechten verpflichtet sind, haben mit einigen Autonomieformen Probleme. So warnt Henry Steiner bei seinem Versuch, die Vielfalt und den Reichtum ethnischer Gruppen zu evaluieren, davor, eine Gemeinschaft hermetisch von den anderen trennen zu wollen:

„Rechte, die autonome Regierungen und ethnische Minderheiten aufgrund der Menschenrechte bis hin zum Selbstbestimmungsrecht durch Autonomie erhalten, könnten als Ermächtigung interpretiert werden, den „anderen“ auszuschließen(...) Verstärkte ethnische Trennung verhindert beides: zum einen den Austausch zwischen Gruppen, und zum andern die kreative Entfaltung innerhalb getrennt („isoliert“) lebender Gemeinschaften. Dies führt zur Verarmung von Kulturen und Völkern (...). Dies heißt, dass ein Staat, der aus segregierten Regimes besteht, mehr einem Museum sozialer und kultureller Antiquitäten gleicht als jedem Ideal von Menschenrechten und friedlichem Zusammenleben.“¹⁰²

Dieses Argument ist besonders stichhaltig für die traditionelle Form der Indianerreservate Amerikas. Im Allgemeinen ist Regionalautonomie immer ein Ausgleich zum strukturellen Ungleichgewicht zwischen der kulturell dominanten Titularnation eines Staats und einzelnen Minderheiten. Verschiedene Formen gemeinschaftlicher Entscheidungsfindung innerhalb eines Autonomiesystems können dieses Risiko reduzieren. Doch letztendlich entscheidet der freie politische Prozess innerhalb einer autonomen Region und innerhalb der Minderheit selbst, wie das gewünschte Gleichgewicht wieder hergestellt wird. Moderne demokratische Rechtsstaaten sind schon aufgrund ihrer Verfassung und internationale Konventionen zur Achtung grundlegender Menschenrechte und politischer Freiheiten verpflichtet. Autonomiestatute und ihre rechtliche Anwendung muss diesen übergeordneten Normen entsprechen. Autonomiesysteme beruhen grundsätzlich auf der Annahme, dass kulturelle Unterschiede eine Gesellschaft bereichern als gefährden. Aber eine solche Vielfalt kann nur dann bereichern, wenn die verschiedenen Identitäten erhalten bleiben und nicht eingeebnet werden. In der globalisierten Welt muss kulturelle Vielfalt gegen (westliche) Homogenisierung

verteidigt werden, und dies kann u.a. auch durch kulturelle Autonomie geschehen. In dieser Hinsicht hebt H.-J. Heintze hervor, dass

„manche der Autonomie ankreiden, sie würde getrennte ethnische Identitäten einer Gruppe fördern, wodurch die betroffene Minderheit als verschieden herausgelöst werde. Die Existenz schlechthin eines solchen speziellen Status würde die Entwicklung von überlappenden, einschließenden Identitäten verhindern. Es besteht die Befürchtung, dass das Konzept einer Gesellschaft gleicher Bürger einer Zivilgesellschaft schlecht vereinbar sei mit der Herauslösung von spezifischen Gruppen aufgrund der Ethnizität.“¹⁰³

Und Svante Cornell warnt davor, dass die „ethnische Kantonisierung eines multiethnischen Staates oder jeder Form einer Konkordanzdemokratie auf lange Sicht nicht hilfreich sei, da es explizit zwischen Gruppen nach Religion, Sprache oder nationaler Herkunft diskriminiere.¹⁰⁴ Zwei Konzepte von Bürgerschaft und kultureller Identität stehen aneinander gegenüber, was diskutiert werden muss. Doch wiederum muss der freie demokratische Wille einer gegebenen Gemeinschaft voll berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: Selbstbestimmung kann in verschiedenen Formen und unterschiedlichen Verfahren geschehen, doch muss es sich um eine „Bestimmung“ durch das betroffene, in diesem Fall kollektive „Selbst“ handeln.

Schließlich unterstreichen die Gegner von Autonomielösungen oft, dass Autonomiesysteme in bestimmten historischen Fällen gescheitert sind.¹⁰⁵ In der Tat, die Gesamtbilanz der Autonomie in ihrem Anliegen, ethnische Konflikte zu lösen, ist nicht völlig positiv. Es gibt eine Reihe von Beispielen, wo Autonomie Spannungen reduziert hat, andere wo Autonomie gescheitert ist. Doch gilt es sorgfältig zu analysieren, warum bestimmte Territorial-autonomien gescheitert sind: war einseitiges Handeln des Zentralstaats Ursache fürs Scheitern? Lag der Grund dafür im Fehlen eines echten demokratischen und rechtsstaatlichen Umfelds? Oder hat ein Wandel der internationalen politischen Rahmenbedingungen zum Scheitern geführt? Schließlich, waren eher interne Faktoren interethnischer Konflikte innerhalb der autonomen Region oder das Fehlen jeglichen interethnischen Zusammenwirkens in der Anwendung der Autonomie

¹⁰² Henry Steiner, *Ideals and counter-ideals in the struggle over autonomy regimes for minorities*, Notre Dame Law Review 66 (5), S. 1552, zitiert von Yash Ghai (2000), S. 501. Die Niederlassungsfreiheit, also das Recht, sich frei in und aus einer Region zu bewegen und sich dort anzusiedeln, bildet einen strittigen Punkt in der Regelung mancher Territorialautonomien.

¹⁰³ Hans-Joachim Heintze (2002), *Implementation*, S.340

¹⁰⁴ Svante Cornell (2001), *Autonomy and conflict*, Uppsala, 228

¹⁰⁵ Z.B. die Autonomie des Kosovo (Serbien) 1974-1989, Eritreas (Äthiopien) 1952-1968, des Südsudan 1954-83, und des Memel-Klaipeda-Gebiets zwischen den beiden Weltkriegen.

entscheidend für den Niedergang? Oder etwa gar das schlichte Interesse des Zentralstaats, wieder die vollständige Kontrolle über Territorium und Bevölkerung eines autonomen Gebietes zurückzugewinnen? Nur wenn alle ursächlichen Faktoren für das Scheitern einer Autonomie berücksichtigt werden, können gültige Lehren gezogen daraus für aktuelle Konflikte gezogen werden. Andererseits gibt es auch den empirischen Nachweis, dass die Frage der Sezession in verschiedenen Regionen erst dann auftauchte, als Autonomie nicht respektiert oder nicht umgesetzt wurde (Eritrea, Südsudan, Aceh) oder verweigert oder später vom Zentralstaat abgeschafft wurde (Abchasien, Süd-Ossetien, Irakisch-Kurdistan, Sri Lanka, Kosovo).

Verschiedene Autoren stimmen darin überein, dass Autonomie kein Allheilmittel oder Patentrezept ist, sondern ein Teil der Konfliktlösung, die mit anderen Teilen kombiniert werden muss.¹⁰⁶ Immer wieder gilt es, innerhalb einer autonomen Region ein Gleichgewicht zwischen Gruppen-rechten, Kulturautonomie und Individualrechten herzustellen. Hier geht es um die Langzeit-Aufgabe der Abwägung von Individualrechten und Minderheiten-rechten mit den Rechten und Interessen einer regionalen Gemeinschaft als ganzer. Die bloße Einführung eines regional autonomen Rechtsrahmens löst nicht alle Probleme, sondern überträgt deren Lösung der regionalen Gemeinschaft. Doch einzelne funktionelle Defizite stellen nicht die gesamte Struktur einer Autonomie in Frage. Autonomie beruht auf dem Prinzip der Subsidiarität und kann immer weiter verbessert werden.

Die Geschichte hat gezeigt, dass Autonomie nicht automatisch überall erfolgreich ist. Sie kann scheitern, wenn das Arrangement selbst nicht sachgerecht ist oder mit den Rahmenbedingungen nicht mehr übereinstimmt. Andererseits hat das Konzept der Territorialautonomie in jüngster Geschichte Konflikte deshalb gelöst, weil es einen Mittelweg zwischen getrennter Staatlichkeit und einem Einheitsstaat bietet.¹⁰⁷ Es war die Grundlage für eine langfristige Lösung, weil die dornige Frage der Souveränität ausgeklammert bleibt, die in vielen Konflikten unlösbar schien.

Grenzen werden der Autonomie durch das Recht auf Selbstbestimmung gesetzt. Die „externe Selbstbestimmung“, die zur Loslösung vom Staat führt, dem eine gegebene Minderheit oder Volk noch angehört, ist auch in der Weltordnung des 21.

Jahrhunderts aus zweierlei Gründen bei weitem noch nicht überholt.

Zum ersten: Regierungen bieten nach schweren Konflikten manchmal Autonomie an, um die vollständige Sezession der betroffenen Region zu vermeiden und einen bewaffneten Konflikt zu beenden (Aceh, Mindanao, Bougainville, Südsudan, Nordirland usw.). Dies hat in den genannten Konfliktlagen funktioniert, in anderen Auseinandersetzungen kamen Autonomievorschläge jedoch zu spät.

Zum zweiten: Autonomie ist in tief sitzenden ethnischen Konflikten keine Garantie für eine stabile Lösung zwecks interner Selbstbestimmung mit voller Anerkennung der staatlichen Souveränität eines Staats durch die betroffene Minderheit. Von der Perspektive der demokratischen Grundrechte und der Menschenrechte bleibt ein Volk, das innerhalb eines Staats eine Minderheit bildet, immer Träger des Rechtes, sich für andere Optionen als jene der Autonomie zu entscheiden, wenn diese Form der Machtteilung für keinen ausreichenden und nachhaltigen Schutz sorgt. Auf der anderen Seite haben Zentralstaaten die Wahl, eine besondere Autonomielösung mit einer spezifischen Minderheit oder regionalen Gemeinschaft zu vereinbaren, oder eine zentralistische Machtstruktur beizubehalten, die wiederum für permanenten Konflikt sorgt.¹⁰⁸ Doch auch Unabhängigkeitsbewegungen kommen zur Einsicht, dass Sezession in multiethnischen und multireligiösen Gesellschaften neue Probleme schaffen kann und internationale und interregionale Zusammenarbeit ganz unabhängig von der jeweiligen territorialen Gewaltenteilung in einer zusammen-wachsenden Welt auf jeden Fall unverzichtbar ist.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Markku Suksi, Ruth Lapidoth, Yash Ghai.

¹⁰⁷ Yash Ghai (2000), 496

¹⁰⁸ Hurst Hannum (2005), *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?*, in: Zelim A. Skurbaty (2005), *Beyond a one-dimensional State*, 153-160

¹⁰⁹ Vgl. Tim Poties (2003), *Autonomy in the 21st century*, S.10

2.10 Kriterien zur Bestimmung moderner Autonomiesysteme

Einige zentrale Bestimmungskriterien sind unverzichtbar, wenn man die heute bestehenden „echten“ Autonomiesysteme oder Territorialautonomien bestimmen und für weitere Analysen auswählen will. Dabei geht es auch darum, echte Territorialautonomie von Regionen zu unterscheiden, die sich nur offiziell so bezeichnen oder ein anderes „Autonomie-ähnliches Arrangement territorialer Gewaltenteilung“ aufweisen. Die folgenden Kriterien müssen sowohl de-facto als auch de-jure erfüllt sein, um ein solches Arrangement als „modernes Autonomiesystem“ zu klassifizieren. Im vorliegenden legalistisch-politischen Ansatz sind nur folgende vier Kriterien der Auswahl zugrunde gelegt worden:

- das Gebiet muss verfassungsmäßiger Teil eines Rechtsstaats sein, der über horizontale Gewaltenteilung und eine unabhängige Justiz verfügt.
- Der frei gewählten Regionalversammlung des autonomen Gebiets müssen auf Dauer Gesetzgebungsbefugnisse übertragen worden sein
- ein echt pluralistisches demokratisches System mit freien und fairen Wahlen und der Wahrung der grundlegenden bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechte
- die Gleichheit der grundlegenden politischen und bürgerlichen Rechte aller legal auf dem Gebiet der autonomen Einheit ansässigen Staatsbürger, innerhalb des Gesamtstaats und in der autonomen Einheit.

a) Rechtsstaatlichkeit im Gesamtstaat und in der autonomen Gebietseinheit

Die im vorliegenden Text ausgewählten Regionen müssen faktisch Teil des Hoheitsgebiets des Staats sein, dem sie laut Verfassung und internationalem Recht angehören. Dies bedeutet, dass die Organe des Zentralstaats von der betreffenden Region als rechtmäßige Instanzen für das ganze Staatsgebiet anerkannt werden. Andererseits muss der Staat auch die Kontrolle der Grenzen und die militärische Sicherung des Gebietes de facto in der Hand haben. Unter diesem Kriterium ist eine Region, die von bewaffneten Einheiten eines secessionistischen Regimes ohne rechtliche Anerkennung und demokratische Legitimation kontrolliert wird, kein Autonomiesystem, auch wenn

Autonomie vielleicht das Endziel der aufständischen Kräfte ist. Verschiedene Territorien mussten aufgrund dieses Kriteriums ausgeschlossen werden, da sie den Geltungsbereich der Verfassung und somit die Souveränität des Staats, dem sie rechtlich noch angehören, außer Kraft gesetzt haben. Dies ist der Fall in Abchasien und Südossetien (von Georgien als „autonome Regionen“ beansprucht), Transnistrien (beansprucht von Moldawien, das Autonomie anbietet), Gorny-Karabagh (de facto von Armenien annektiert), Nordzypern (eine selbst erklärte secessionistische Republik, nur von der Türkei anerkannt), Somaliland und Puntland (de facto unabhängige Staaten des früheren Somalia), einige Gebiete Kolumbiens, die von den Rebelleneinheiten FARC und ELN kontrolliert werden, Separatstaaten in Myanmar/Burma, die von Minderheitenvölkern errichtet worden sind und einige Gebiete von Afghanistan und Pakistan, die entweder von Talibanrebellengruppen oder als Stammesgebiete registriert bzw. kontrolliert werden.

Unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit können auch jene Territorialautonomien als Autonomiesysteme klassifiziert werden, wenn beide Seiten das Autonomiearrangement als Übergangslösung betrachten. Dies war der Fall in Südsudan, das mit dem Selbstbestimmungsreferendum von 2011 seinen autonomen Status mit der vollen Unabhängigkeit ersetzt hat. Dies ist auch der Fall in Neukaledonien, das gemäß des Abkommens von Nouméa von 1999 frühestens 2014 eine Volksabstimmung über seinen endgültigen Status abhalten kann. Autonomie kann also von vornherein als Übergangsstadium im Rahmen eines Rechtsstaats eingerichtet werden, um den Weg zu bahnen für die Anwendung demokratischer Verfahren auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Dies trifft allerdings nicht auf Palästina zu, das trotz solcher Bezeichnung keine Territorialautonomie ist, nämlich kein verfassungsmäßiger Teil des souveränen Staats Israel, sondern ein militärisch besetztes Gebiet auf dem Weg zur Unabhängigkeit.

Eine zweite Dimension der Rechtsstaatlichkeit betrifft die Frage, ob das Autonomiesystem voll in Kraft gesetzt worden ist. In einigen Selbstbestimmungskonflikten sind bezüglich der umstrittenen Region Autonomievereinbarungen getroffen worden in Form schriftlicher Abkommen, jedoch nicht mit rechtskräftigen

Gesetzen und Durchführungsbestimmungen. Es fehlt also die rechtliche und praktische Umsetzung, die Autonomie besteht nur auf dem Papier oder ist noch nicht in Kraft gesetzt worden. Dies ist der Fall in den CHT in Bangladesh, in der Cordillera-Region im Norden der Philippinen und in Papua und West-Papua, Provinzen Indonesiens. Wenn andererseits die Autonomievereinbarungen zwischen den Konfliktparteien offiziell abgeschlossen worden sind und die entsprechenden Rechtsakte vom nationalen Parlament ratifiziert sind und die Umsetzung begonnen hat, spielt es keine Rolle, ob sich politisch in der betroffenen autonomen Region schon viel bewegt hat. Das Autonomiesystem ist rechtlich gesehen in Kraft.

Eine dritte Dimension der Rechtsstaatlichkeit ist der Status der als autonom bezeichneten Gebietseinheit im Rahmen der Verfassung des betroffenen Staats. Weder ein Abhängiges Gebiet gemäß Art. 73 der VN-Charta, noch ein frei assoziierter Staat, noch ein militärisch besetztes Gebiet können als modernes Autonomiesystem eingestuft werden. Vielmehr muss eine Territorialautonomie voll und ganz Teil eines souveränen Staats sein. Unter diesem Kriterium fallen britische Kronkolonien, assoziierte Gebiete und de-facto abhängige Gebiete (wie z.B. Gilgit-Baltistan in Pakistan oder die Westsahara in Marokko).

Unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit können auch jene Territorialautonomien als Autonomiesysteme klassifiziert werden, wenn beide Seiten das Autonomiearrangement als Übergangslösung betrachten. Dies war der Fall in Südsudan, das mit dem Selbstbestimmungsreferendum von 2011 seinen autonomen Status mit der vollen Unabhängigkeit ersetzt hat. Dies ist auch der Fall in Neukaledonien, das gemäß des Abkommens von Nouméa von 1999 frühestens 2014 eine Volksabstimmung über seinen endgültigen Status abhalten kann. Autonomie kann also von vornherein als Übergangsstadium im Rahmen eines Rechtsstaats eingerichtet werden, um den Weg zu bahnen für die Anwendung demokratischer Verfahren auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Dies trifft allerdings nicht auf Palästina zu, das trotz solcher Bezeichnung keine Territorialautonomie ist, nämlich kein verfassungsmäßiger Teil des souveränen Staats Israel, sondern ein militärisch besetztes Gebiet auf dem Weg zur Unabhängigkeit.

b) Die dauerhafte Übertragung eines Mindestmaßes an legislativen und exekutiven Befugnissen

Die Frage der Gesetzgebungshoheit, die von frei gewählten Regionalversammlungen ausgeübt wird, ist für das Verständnis von Territorialautonomie von grundlegender Bedeutung. „Gesetzgebung ist gleichbedeutend mit tatsächlicher Ausübung von Macht in einem Teilgebiet eines Staats“.¹¹⁰

Das autonome Gebiet (Region, Provinz, Land oder dergleichen) muss mit einem Minimum an legislativen und exekutiven Befugnissen ausgestattet sein. Diese Befugnisse müssen von frei gewählten Regionalparlamenten ausgeübt werden, die vom nationalen Parlament unabhängig sein müssen. Die Regionalregierung muss ermächtigt sein, diese Gesetzgebung umzusetzen. Sie kann entweder direkt vom Volk oder vom Regionalparlament bestellt werden. Gemäß diesem Kriterium sind verschiedene formal als solche bezeichnete Autonomiesysteme oder „de jure-Autonomien“ nicht als echte Autonomien eingestuft worden, obwohl sie zweifellos Teil eines demokratischen Staats sind. So z.B. Korsika, dessen Regionalversammlung (*collectivité territoriale*) der Zentralregierung in Paris nur Gesetzesvorschläge zur Verabschiedung vorlegen kann. Dies trifft jedoch nicht auf Neukaledonien zu, das über echte Gesetzgebungsbefugnisse verfügt.¹¹¹

Einige weitere offiziell als „autonom“ bezeichnete Gebietseinheiten innerhalb demokratischer Rechtsstaaten, die keine ausreichende Gesetzgebungshoheit erhalten haben, werden im Kap. 4.6 „Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung“ vorgestellt.

Nicht die Souveränität eines Staats wird auf die autonome Gebietseinheit übertragen, sondern ein bestimmter Umfang von legislativen und exekutiven Befugnissen beschränkt auf das betroffene Gebiet, in welchem sich der Zentralstaat und die autonome Region die Gesetzgebungshoheit teilen. „In dem Ausmaß, in welchem eine Territorialautonomie exklusive Gesetzgebungsgewalt erhalten hat, stellen sie einen Ausschnitt der internen Selbstbestimmung im Gesamtstaat dar“, halten Suksi und Legaré fest.¹¹² Auf die Gesetzgebungshoheit kommt es an. Wie Gamper zu Recht unterstreicht, kann keine echte regionale Demokratie bestehen, wenn die Gesetzgebungshoheit

¹¹⁰ André Legaré/Markku Suksi (2008), S. 149

¹¹² Legaré/Suksi (2008), 150

fehlt.¹¹³ Gesetzgebungsbefugnisse einer gewählten Regionalversammlung sind eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für das Vorliegen einer Territorialautonomie. Die zweite Bedingung ist das Vorhandensein einer demokratisch legitimierten, von der Zentralregierung unabhängigen Exekutive, die zur Anwendung der autonomen Gesetze befugt ist.¹¹⁴

c) Demokratie und freie Wahlen

Als ein Bestimmungskriterium für eine moderne Territorialautonomie wird Demokratie in der wissenschaftlichen Literatur nicht so allgemein akzeptiert, wie man eigentlich annehmen könnte. Hier gibt es verschiedene Ansätze: zum einen solche, die Territorialautonomie nur unter ganz formalrechtlichen Kriterien begutachten; andere hingegen stellen die substantielle demokratische Qualität der Institutionen und Verfahren in den Vordergrund. Ersterer Ansatz geht davon aus, dass die Gesetzgebungshoheit sowohl im Zentralstaat als auch in der autonomen Einheit zwecks Ausübung von Autonomie auch von nicht demokratisch legitimierten Institutionen ausgeübt werden kann. Letzterer Ansatz konzentriert sich auf die substantielle Selbstregierung der Bevölkerung eines bestimmten Gebietes. M.a.W.: keine echte Selbstregierung und Selbstgesetzgebung (Autonomie) findet statt, wenn die Bevölkerung des autonomen Gebiets ihre politischen Vertreter nicht frei wählen kann. Yash Ghai fügt dieser Argumentation an, dass offenkundig unter allen Autonomiearrangements in liberalen Demokratie, kommunistischen Staaten und Entwicklungsländern die erfolgreichsten Beispiele in den liberalen Demokratie zu finden sind.¹¹⁵

Dieses Kriterium ist von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung „echter Territorialautonomie“, weil verschiedene Staaten ohne pluralistisches demokratisches System verschiedene Formen von Autonomie eingerichtet haben. In anderen Fällen sind solche Staaten zwar per Verfassung als parlamentarische Demokratien konstituiert, doch die demokratischen Wahlen entsprechen nicht international anerkannten

113 Anna Gamper (2004), *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Europ. Verlag der Wissenschaften, Frankfurt, S. 383

114 Einige Autoren bemerken zu Recht, dass es Grauzonen zwischen reiner Verwaltungsautonomie und echter Territorialautonomie gibt. So verfügt z.B. Korsika über eine Regionalversammlung, die bei der Verabschiedung von Staatsgesetzen, die Korsika betreffen, gehört werden muss, doch haben die Beschlüsse dieser Versammlung keinen bindenden Charakter für Paris. Korsika kann somit keine eigenen Regionalgesetze verabschieden.

115 Vgl. Yash Ghai (2000), S. 16

Standards. Somit ist festzuhalten, dass für das Vorhandensein eines modernen Autonomiesystems folgendes Bestimmungskriterium erfüllt sein muss: ein pluralistisches demokratisches System sowohl auf gesamtstaatlicher wie auf regionaler Ebene im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaats und einer funktionierenden Demokratie einschließlich der bürgerlichen Freiheiten und demokratischen Grundrechte und fairen und freien Wahlen.

Um die Erfüllung dieses Kriteriums zu beurteilen lässt sich auf die Erfassung demokratischer Standards durch internationale Organisationen (z.B. der Europarat) und anerkannter NROs verweisen (z.B. die Stiftung Freedomhouse¹¹⁶). Diese Quelle lässt sich mit dem regelmäßig erfassten Demokratieindex des The Economist ergänzen und gegenprüfen.¹¹⁷ Der Economist teilt die Länder in vier Kategorien ein gemäß des bei diesem Index erzielten Ergebnisses:

- echte Demokratien
- „mangelhafte“ Demokratien
- Hybridregime
- Autoritäre Regime

Eine moderne Territorialautonomie kann es nur unter den Bedingungen einer funktionierenden oder zumindest „mangelhaften“ Demokratie geben, während in Hybridregimen oder autoritären Staaten allenfalls „Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung“ eingerichtet werden können.¹¹⁸

Das Kriterium der Demokratie ist nicht nur für ein normatives Konzept von politischer Autonomie von Bedeutung, sondern auch unter dem Aspekt der theoretischen Konsistenz des Begriffs Autonomie (autós: selbst; nomós: Gesetz): die legal im Gebiet der autonomen Region ansässigen Staatsbürger müssen die souveränen Subjekte der regionalen Demokratie sein. Sie müssen das Recht haben, ihre Vertreter in den legislativen und exekutiven Institutionen der Territorialautonomie frei zu wählen. In autoritären

116 Vgl. die Berichte von Freedomhouse über die Lage und Entwicklung der Demokratie in allen Ländern unter: <http://www.freedomhouse.org>. Diese NRO erstellt einen Index von 1 bis 7, wobei 1 dem höchstmöglichen Standard an Demokratie und 7 dem niedrigsten Standard gleichkommt. Die Bewertung beruht auf Untersuchungen in allen Ländern.

117 Dieser Index bezieht sich auf den Stand der Demokratie in 167 Ländern, während vor allem die Kleinststaaten nicht berücksichtigt werden. Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index

118 Gemäß dieses Demokratie-Index gelten folgende Staaten, die auch substaatliche Einheiten mit Territorialautonomie eingerichtet haben, als autoritären Regime: Aserbaidschan, China, Sudan, Tadschikistan und Usbekistan. Tanzania und Russland werden dagegen als „Hybridregime“ eingestuft.

Staaten wie China dagegen werden die politischen Entscheidungen nur von zentral ernannten politischen Kadern getroffen, die weder frei gewählt, noch vom Zentralstaat unabhängig sind. Sie sind der lokalen Ableger der zentralen Staatsmacht verantwortlich, oder der Einheitspartei, doch nicht der Wählerschaft der autonomen Region, die offiziell gar als solche bezeichnet wird. In solchen Fällen gibt es eigentlich keine "territoriale Gewaltenteilung zwischen Zentralstaat und autonomer Region", sondern bloß eine Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen der zentralen und der peripheren Ebene der alleine regierenden Staatsmacht oder staatstragenden Partei. Doch Machtteilung zwischen Parteibossen im Zentrum und den ernannten Parteibossen oder formell "autonomen" Region ist nicht gleichbedeutend mit einem "modernen Autonomiesystem".¹¹⁹

Nun gibt es bezüglich dieses Schlüsselements einer funktionierenden Demokratie für eine autonome Region auch Grauzonen. Das Kriterium der lokalen Wahl der politischen Vertreter würde es nämlich erfordern, dass auch die Exekutive der Territorialautonomie entweder direkt vom Volk gewählt wird, oder von der gewählten Regionalversammlung. Wenn der Chef der autonomen Exekutive von der Zentralregierung ernannt wird, wird die Unabhängigkeit in der Umsetzung der autonomen Gesetzgebungshoheit sehr fragwürdig. In einigen Fällen wie etwa die Autonomie der Insel Man ist die Ernennung des Chefs der Exekutive eine altgewohnte Praxis, die mit dem demokratischen Selbstverständnis der Bewohner kaum in Widerspruch steht. Theoretisch muss geklärt sein, wem gegenüber die Exekutive politisch verantwortlich und loyal zu sein hat. Die Insel Jeju, eine Provinz mit Sonderstatut Südkoreas, kann nicht als modernes Autonomiesystem eingestuft werden, weil nicht nur die Exekutive, sondern die gesamte Gesetzgebende Versammlung nicht in Jeju, sondern von der Zentralregierung ernannt wird, obwohl Südkorea ansonsten ein demokratischer Staat ist.¹²⁰

In einigen anderen Ländern mit Regionen, die offiziell als autonome geführt werden, werden zwar Wahlen abgehalten, doch politische Grundrechte und faire und

korrekte Verfahren werden nicht eingehalten. Nicht nur die Volksrepublik China (mit ihren 5 autonomen Provinzen und weiteren autonomen Gebieten)¹²¹ erfüllt dieses Kriterium nicht, sondern auch Usbekistan mit Karakalpakstan, eine autonome Provinz schon zu Sowjetzeiten, und Tadschikistan mit Gorno-Badakhshan.¹²² Einen Grenzfall bildet Aserbaidschan mit der autonomen Region Nachitschewan, wo internationale NROs und Institutionen wie etwa der die letzten Parlamentswahlen als nicht frei und fair betrachten. Die volle Einhaltung demokratischer Spielregeln in diesem Land auf nationaler und regionaler Ebene würden es auch Nakhitschevan erlauben, als echte regionale Autonomie „anerkannt“ zu werden. Auch „Azad Jammu and Kashmir“ in Pakistan ist kein autonomer Staat, da sowohl auf regionaler wie nationaler Ebene demokratische Standards nicht eingehalten werden.

In Indonesien hingegen könne beide Formen beobachtet werden: eine funktionierendes Autonomiesystem in der Provinz Aceh, hingegen Pseudoautonomien in den Provinzen Papua und West-Papua (früher Irian Jaya), die von der indigenen Bevölkerungsmehrheit abgelehnt werden, also demokratisch nicht legitimiert sind, und keine freien und fairen Wahlen zu Regionalversammlungen abgehalten werden.

d) Gleichheit der bürgerlichen Rechte und Staatsbürgerrechte

Das vierte Bestimmungskriterium einer Territorialautonomie bezieht sich auf die Gleichheit aller Bürger, die legal in der fraglichen autonomen Region ansässig sind. Dieses Kriterium wird benötigt, um moderne Autonomiesysteme von ethnischen Autonomien oder Reservaten abzugrenzen. Mit anderen Worten: das Reservat eines indigenen Volks – es gibt davon mehr als tausend in Nord- und Südamerika, also weitaus mehr als autonome Regionen oder abhängige Gebiete weltweit – werden für die indigene Titular-Ethnie eingerichtet und von diesem geführt. In diesen Reservaten leben jedoch nicht nur Angehörige der Titular-Ethnie, sondern auch andere Staatsbürger. Diese sind nicht berechtigt, an den Wahlen für die Reservatsverwaltung oder Stammesführung teilzunehmen. Auf der anderen Seite nehmen die Angehörigen dieser indigenen Völker i. d. R. nicht an den nationalen bzw. staatsweiten Wahlen teil und sind somit an der politischen Willensbildung im Gesamtstaat nicht beteiligt. Obwohl Bürger desselben

119 Es muss jedoch festgehalten werden, dass die bloße Erfüllung eines Mindeststandards demokratischer Grundregeln, z.B. freie und faire Wahlen, nicht etwa gleichbedeutend ist mit einer „guten Regierungsführung“ und einem politischen System mit akzeptablem Output. Bei der Bestimmung des Vorhandenseins von echter Autonomie ist jedoch eine demokratische Verfassung und Praxis entscheidend.

120 „Viele Wissenschaftler haben bestimmte nicht-verhandelbare Bedingungen bei der Bestimmung von ‚echter Autonomie‘, bemerkt M. Tkacik, „Hannum etwa die lokal gewählte gesetzgebende Versammlung, eine lokal bestimmte Exekutive und eine unabhängige Gerichtsbarkeit.“ Vgl. Tkacik (2008), S. 372

121 Dennoch wird sich der Exkurs II des Abschnitts 3 mit Formen von Territorialautonomie in China befassen.

122 Vgl. www.eurasianet.org und <http://www.iwpr.net/index.pl>

Staats - und dies sind die Indianer oder Natives der USA - sind sie nicht mit denselben Rechten wie andere Bürger ausgestattet, sofern sie in einem Reservat leben.

In einigen Fällen von selbstverwalteten Gebieten werden dessen Bewohner aufgrund der autonomen Gesetzgebung unterschiedlich behandelt, je nach Zugehörigkeit zur titularen ethnischen Gruppen des formell autonomen Gebiets. So sind sie etwa von der Wehrpflicht befreit, müssen bestimmte Steuern nicht zahlen und haben Anrecht auf besondere Sozialleistungen. Zu solchen Regelungen gesellt sich manchmal eine Differenzierung zwischen Angehörigen der indigenen Völker und vom restlichen Staatsgebiet zugewanderten Staatsbürgern beim Wahlrecht. Dies entspricht dem Konzept einer "ethnischen Autonomie", die einer oder mehreren ethnischen Gruppen ein hohes Maß an interner Selbstbestimmung gewährleisten soll, nicht jedoch der regionalen Gemeinschaft als solcher. Auch wenn die historische Legitimität und demokratische Qualität eines solchen Arrangements hier nicht in Frage gestellt werden soll, entsprechen solche Formen der Selbstregierung nicht "modernen Autonomiesystemen". Dies erfordert die Gleichberechtigung aller Bürger in einem autonomen Gebiet hinsichtlich der politischen Grundrechte.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit der Bürger der autonomen Region gilt auch bei der politischen Vertretung auf nationaler Ebene. Die frei gewählten Vertreter autonomer Gebiete im nationalen Parlament müssen in der Regel auch voll stimmberechtigt sein. In der Realität gibt es wiederum einige Grenzfälle, vor allem zwischen assoziierten Staaten und autonomen Regionen. Der Vertreter Puerto Ricos im US-Repräsentantenhaus hat z.B. dort kein Stimmrecht genauso wenig wie der Delegierte der Niederländischen Antillen im Parlament in Den Haag.

Drei weitere Bürgerrechte können diesen Aspekt noch besser vor Augen führen: das Wahlrecht aller Bürger, die in der autonomen Region ansässig sind; die Freiheit des Wohnsitzes (Niederlassungsrecht) in der Region (mit gewissen Grenzen), und die nationale Wehrpflicht. Unter diesem Kriterium ist z.B. ein selbstverwaltetes Gebiet wie die Halbinsel Athos in Griechenland keine Autonomie, zumal diese Halbinsel ein erweitertes Klostergebiet mit innerer Selbstverwaltung - geschaffen von der griechischen Regierung 1913 - darstellt, in der sich Nicht-Mönche gar nicht ansiedeln dürfen geschweige denn Frauen. Amerikas Indianerreservate müssen ebenfalls ausgeschlossen werden, da bestimmte Rechte an die persönliche Zugehörigkeit zu einem anerkannten

Stamm oder Volk geknüpft sind und Zugangs- und Niederlassungsfreiheit nur eingeschränkt besteht.¹²³

Die Anwendung dieser Kriterien zur Bestimmung der bestehenden Territorialautonomien

Ausschließlich diese vier Kriterien erlauben uns, klar und eindeutig zu unterscheiden zwischen modernen Autonomiesystem und Autonomiearrangements, die nur dem Namen nach autonom sind, oder nur dem Zweck dienen einer ethnischen Gruppe oder Minderheit Selbstregierung zu verschaffen, nicht jedoch der gesamten regionalen Gemeinschaft, die dieses autonome Gebiet bewohnt. Selbstregierung macht keinen Sinn, wenn die betroffene Bevölkerung eines Gebiets nicht selbst frei ihre Regierenden wählen kann. Andererseits stellt die bloße geografische Besonderheit eines Gebiets, z.B. Sein Inselcharakter oder die Entfernung von der Hauptstadt, keinesfalls ein brauchbares Bestimmungskriterium dar. Obwohl tatsächlich ein gewisser Teil der weltweit bestehenden autonomen Regionen Inseln sind, trifft dies für die meisten bestehenden territorialen Autonomien nicht zu. Die Geografie ist zwar oft ein Argument bei Autonomiebestrebungen, aber nicht tauglich als Kriterium.

Unter Anwendung dieser 4 Kriterien war es möglich, aus der wachsenden Zahl bestehender Autonomiearrangements jene Einheiten auszuwählen, die einen ausreichenden Mindeststandard an Territorialautonomie erfüllen. Diese Auswahl kommt einer Standardsetzung gleich, die sowohl für die theoretische Klarheit als auch die politische Brauchbarkeit des Konzepts der Territorialautonomie von Bedeutung ist. Bei Selbstbestimmungskonflikten ist es weder für Minderheiten, kleinere Völker oder Regionen noch für Zentralstaaten von Nutzen, wenn grundlegende Kategorien und Konfliktlösungsvorschläge zweideutig bleiben. Wenn Territorialautonomien als Lösung in Frage kommen, sollen alle Konfliktparteien ein gemeinsames Verständnis davon haben, was moderne Territorialautonomie im Allgemeinen bedeutet und erfordert, welche Elemente und Qualifikationsmerkmale es erfüllen sollte und welche Erwartungen es realistischerweise erfüllen kann.

¹²³ Bei der Wehrpflicht können Bürger der autonomen Regionen vom Militärdienst befreit werden (Åland Inseln) oder das Recht erhalten, die Wehrpflicht ausschließlich in der autonomen Region abzuleisten (Niederländische Antillen).

MODERNE AUTONOMIESYSTEME

Im folgenden Abschnitt werden rund 30 Autonomiesysteme von insgesamt rund 60 bestehenden Territorialautonomien in 20 Staaten (Stand Ende 2011) kurz vorgestellt, also mindestens eine autonome Region pro Staat. Wie vorhin erwähnt, sind die autonomen Gebietseinheiten in Russland und China und Sudan Sonderfälle sui generis, ebenso wie die ethnischen Autonomien in Amerika. Auf diese wird in einem gesonderten Abschnitt 4 eingegangen, ebenso wie auf das besondere Institut der Selbstregierung der freien Assoziation sowie auf „Autonomie-ähnliche Arrangements der territorialen Gewaltenteilung“, die die genannten Bestimmungskriterien nicht erfüllen, aber für die Gesamtsicht der Systeme territorialer Selbstregierung in substaatlichen Einheiten relevant sind.

Quellen der folgenden Übersicht:

www.istat.it; www.wikipedia.org; <http://en.wikipedia.org>; alle Angaben zur Bevölkerung beziehen sich auf die Daten der jüngsten Volkszählungen oder auf Daten der jüngsten offiziellen Schätzungen.

Anmerkung: die autonomen Föderationssubjekte Russlands sind in der Übersicht nicht aufgeführt, da dieser Staat als ein asymmetrisches Föderalsystem sui generis mit verschiedenartigen Föderationssubjekten betrachtet werden muss. Chinas autonome Regionen und weitere, offiziell autonome Regionen einiger Staaten Zentralasiens sind ebenso wenig aufgenommen, weil das Kriterium eines demokratisch-pluralistischen politischen Systems nicht erfüllt ist. Weitere autonome Regionen in anderen Staaten sind nur der Bezeichnung nach autonom. In Spanien gibt es auch zwei autonome Städte, Ceuta und Melilla.

Quelle der Angaben zu Bevölkerung und Fläche der autonomen Regionen: <http://en.wikipedia.org>
Sämtliche Daten stammen aus den letztverfügbaren Volkszählungsdaten bzw. den offiziellen geschätzten Daten zur Bevölkerung. In Spanien gibt es auch zwei autonome Städte, Ceuta und Melilla.

Natürlich gibt es weitere, offiziell als „autonom“ bezeichnete Regionen und Gebietseinheiten in anderen Staaten, doch haben diese keine Territorialautonomie i.e.S. Wie oben erläutert. Weitere Ausführungen zu „Autonomie-ähnlichen Arrangements territorialer Gewaltenteilung“ im Abschnitt 4.6.

Die Regionen der Welt mit Territorialautonomie

(Stand 2011, Bestimmung gemäß der in Abschnitt 2.10 erläuterten Kriterien)

<i>Staat</i>	<i>Autonome Region/ Gebietseinheit</i>	<i>Hauptstadt</i>	<i>Bevölkerung</i>	<i>Fläche in km²</i>
Italien	Sizilien	Palermo	5,037,000	25.711
	Sardinien	Cagliari	1,670,052	24.090
	Friaul-Julisch Venetien	Udine	1,232,000	7.858
	Trentino-Südtirol	Trient	1,022,000	13.607
	Aostatal	Aosta	127,000	3.263
	Spanien	Andalusien	Sevilla	8,202,000
Katalonien		Barcelona	7,364,000	32.114
Madrid		Madrid	6,271,000	8.028
Valencia		Valencia	5,029,000	23.255
Galizien		La Coruna	2,784,000	29.574
Kastilien-Leon		Leon	2,557,000	94.223
Baskenland		Vitoria/Gasteiz	2,157,000	7.234
Kanaren		Teneriffa	2,075,000	7.447
Kastilien-La Mancha		Toledo	2,043,000	79.463
Murcia		Murcia	1,426,000	11.313
Aragon		Zaragoza	1,326,000	47.719
Extremadura		Badajoz	1,097,000	41.634
Asturien		Oviedo	1,080,000	10.604
Balearn		Palma	1,072,000	4.992
Navarra		Pamplona	620,000	10.391
Kantabrien		Santander	582,000	5.321
La Rioja		Logrono	317,000	5.045
Großbritannien	Schottland	Edinburgh	5,094,800	78.782
	Wales	Cardiff	2,958,600	20.779
	Nordirland	Belfast	1,710,300	13.843
	Insel Man	Douglas	80.058	572
	Guernsey	Saint Peter Port	65.573	78
	Jersey	Saint Helier	91.626	65
	Finnland	Åland Inseln	Mariehamn	26,711
Dänemark	Grönland	Nuuk	56,375	2.166.086
	Faröer	Torshavn	47,246	1.399
Belgien	Deutschsprachige Gemeinschaft	Eupen	72,000	894
Frankreich	Neu-Kaledonien	Nouméa	230,789	18.575
	Französisch-Polynesien	Papeete	259.596	4.167
Moldawien	Gagausien	Comrat	171,500	1.831
Ukraine	Autonome Republik Krim	Sinferopol	2,000,192	26.100
Serbien	Vojvodina	Novi Sad	2,031,000	21.500
Irak	Autonome Region Kurdistan	Arbil	3.950.000	40.000
Portugal	Azoren	Ponta Delgada	253,000	2.333
	Madeira	Funchal	265,000	964
Kanada	Nunavut	Iqaluit	25,000	2.121.000
Nicaragua	Atlantikregion Nord	Puerto Cabezas	249,700	32.159
	Atlantikregion Süd	Bluefields	382,100	27.407
Panama	Comarca Kuna Yala	San Blas	47,000	2.347
Tanzania	Sansibar	Sansibar	982,000	2.467
Philippinen	Aut. Region des Muslim. Mindanao	Cotabato City	2,412,159	12.000
Papua Neuguinea	Bougainville	Arawa	175,100	9.300
Indonesien	Aceh	Banda Aceh	4,031,589	55.492
Indien	Darjeeling Gorkha Aut. Hills, Bodoland, Leh and Kargil Hill Districts (2), North Cachar Hills, Karbi-Anglong, Khasi ADC, Jaintia ADC, Garo ADC, Tripura Tribal Areas, Chakma, Mara, Lai Districts (3)		Min. 8,569.000	
Insgesamt autonome Regionen/Einheiten	62			

Teil 3

Territorialautonomie am Werk

- 3.1 Südtirol und Italiens autonome Regionen
- 3.2 Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens
Das Baskenland und Katalonien
- 3.3 Territorialautonomie in Großbritannien
- 3.4 Die Åland Inseln (Finnland)
- 3.5 Grönland und die Färöer Inseln (Dänemark)
- 3.6 Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens
- 3.7 Moldawiens autonome Region Gagausien
- 3.8 Die Autonome Republik Krim (Ukraine)
- 3.9 Serbiens Autonome Provinz Vojvodina
- 3.10 Die Azoren und Madeira (Portugal)
- 3.11 Die Autonome Region Kurdistan (Irak)
- 3.12 Autonomie in Kanada: Nunavut
- 3.13 Nicaraguas Autonome Atlantikregionen
- 3.14 Panamas Comarca Kuna Yala
- 3.15 Sansibar und Tansania
- 3.16 Die Autonome Region des
Muslimischen Mindanao (Philippinen)
- 3.17 Bougainville (Papua-Neu Guinea)
- 3.18 Aceh in Indonesien
- 3.19 Neukaledonien und Französisch-Polynesien
- 3.20 Territorialautonomie in Indien

3.1 Südtirol und Italiens autonome Regionen

Italien ist als unabhängiger Staat 1861 aus der Vereinigung mehrerer Kleinstaaten und Königreiche unter der Savoyer-Dynastie entstanden. Die von Italienern bewohnten Gebiete (mit Ausnahme des Tessin) wurden allerdings erst nach dem 1. Weltkrieg vereint, als auch das Trentino und Triest sowie Teile Istriens und Dalmatiens dem Königreich Italien zugesprochen wurden. Gleichzeitig kamen auch Gebiete mit nicht-italienischer Bevölkerung zu Italien wie Südtirol und Teile Istriens und Dalmatiens. In der ersten Zeit des „nation building“ stand im Unterschied zur nationalen Einheit und Identität die Frage der Regionalautonomie noch nicht auf der Tagesordnung. Das faschistische Regime Benito Mussolinis (1922-1943) übersteigerte diese Tendenz zum autoritären Zentralismus.

Nach dem 2. Weltkrieg änderte Italien sein politisches System: 1946 wurde die Monarchie durch eine demokratische Republik ersetzt und mit der neuen Verfassung von 1948 mutierte der Einheitsstaat in einen Regionalstaat.¹²⁴ Die am 1.1.1948 in Kraft getretene demokratische Verfassung führte 20 Regionen als wichtigste Territorialeinheiten des Staates mit legislativen und exekutiven Befugnissen ein. Dennoch benötigten die herrschenden Parteien nicht weniger als 22 Jahre, nämlich bis 1970, um die sog. „Regionen mit Normalstatut“ mit demokratisch gewählten Regionalversammlungen und Regionalregierungen in Kraft zu setzen. 1972 wurden neue Regionalstatuten für diese 15 Regionen vom Parlament genehmigt.

Andererseits gibt es in Italien, neben seinem ausgeprägten Nord-Süd-Gefälle und seiner regionalen Vielfalt, auch einige unter ethnisch-sprachlichem und historischem Aspekt besondere Regionen. Im Norden sind dies die drei Regionen mit nationalen Minderheiten, die nach dem 2. Weltkrieg die Selbstbestimmung oder zumindest einen Sonderstatus verlangten: das Aostatal mit einer franko-provenzalischen Bevölkerung, Friaul-Julisch Venetien mit einer slowenischen und rätoromanischen Minderheit und Südtirol mit seiner mehrheitlich deutschsprachigen Bevölkerung und einer ladinischen Minderheit. Im Süden forderte Sizilien zunächst sogar die Unabhängigkeit, dann Autonomie genauso wie Sardinien, das eine vom Italienischen verschiedene Sprache als autochthone



Sprache aufweist. Aus diesen Gründen wurde diesen fünf Regionen ein Sonderstatus zugebilligt und in der Verfassung verankert. In diesem Band wird jedoch von diesen fünf Regionen nur die „Autonome Provinz Bozen“ (amtlich: Südtirol-Alto Adige) kurz analysiert.

In den 90er Jahren entstand in den stark industrialisierten Regionen des Nordens erheblicher politischer Druck für mehr Autonomie. Diese Regionen wuchsen einerseits wirtschaftlich schneller als der Rest Italiens, andererseits tragen sie auch die finanzielle Last des Zentralstaats und des rückständigen Südens. Die reicheren Regionen verlangen eine „devolution“, nämlich die Übertragung weiterer Befugnisse sowie eine Verringerung der Steuerlast. Der Zentralstaat wurde zunehmend als unproduktiver und verschwenderischer Apparat wahrgenommen. Immer mehr Bürger verlangten mehr Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Gestaltung des modernen Wohlfahrtssystems auf regionaler Ebene.

2001 schloss Italien einen ersten Reformprozess seiner Verfassung ab, der die Rolle der Regionen mit Normalstatut und der übrigen Lokalverwaltung stärkte. Eine entsprechende Verfassungsänderung wurde in einer Volksabstimmung im Herbst 2001 bestätigt. Alle Regionen und Lokal-körperschaften genießen jetzt „gleiche Würde und Rang“ und erhielten zusätzliche Kompetenzen. Eine neue Aufteilung der Macht zwischen Zentralstaat und Regionen wurde eingeführt und deren Gesetzgebungskompetenzen gestärkt.

¹²⁴ Die italienische Verfassung findet sich unter: <http://www.eu-rac.edu/miris>

Jeder Bereich, der von der Verfassung nicht explizit dem Zentralstaat zugewiesen ist, wird seitdem von den Regionen wahrgenommen. Somit ist der Zentralstaat nur mehr zuständig für:

- Außen- und Verteidigungspolitik
- Durchführung der EU-Maßnahmen
- Staatsbürgerschaftsfragen und Immigration
- Zivil- und Strafrecht
- Verwaltung der Gerichtsbarkeit
- Umweltschutz (Rahmengesetzgebung)
- Der Schutz bürgerlicher und sozialer Rechte.

Gemeinsame Gesetzgebung ist für die Bereiche der überregionalen zentralen Strukturen, der Sozialversicherung, des Arbeitsrechtes, der Raumordnung und Urbanistik vorgesehen, während alle übrigen Politikfelder zur Gänze in die Verantwortung der Regionen fallen. Auch auf internationaler Ebene können Italiens Regionen nun Abkommen mit anderen europäischen Regionen abschließen. Die Zentralregierung übt keine direkte Kontrolle über die regionale Gesetzgebung aus, kann sie aber – ebenso wie die Regionalstatuten – vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten. Die Präsidenten der Regionen werden direkt vom Volk gewählt. Die Regionalräte (Parlamente der Regionen) arbeiten ihre Statuten selbst aus und verabschieden sie.

Doch wenn Italien sich in einen Bundesstaat umformen oder – wie Spanien – ein „Staat autonomer Gemeinschaften“ werden möchte, hat es einen noch weiten Weg zu bewältigen.¹²⁵ Zur Zeit sind Italiens Regionen mit Normalstatut nicht nur damit befasst, ihre Verwaltungskapazitäten für die neuen Aufgaben auszubauen, sondern müssen sich auch im Rahmen des angestrebten Steuerföderalismus mehr finanzielle Einnahmen sichern.

Neben dieser allgemeinen Entwicklung Italiens in Richtung Regionalisierung ist in der italienischen Verfassung der Schutz nationaler Minderheiten festgeschrieben (Art. 6). Die wichtigste Maßnahme im Sinne dieses Verfassungsauftrags war die Einrichtung einer Sonderautonomie für jene Regionen, wo eine solche Minderheit lebt. Je ausgeprägter die regionale Selbstverwaltung, desto eher gelingt die Anerkennung und der Schutz von ethnischen Minderheiten auf lokaler Ebene, weil zahlenmäßig kleine Gruppen in ihrer Region ein größeres Gewicht haben oder gar die

Mehrheit der Bevölkerung stellen wie in Südtirol, dem Aostatal und in Sardinien. Diese Form des Schutzes ist hingegen nicht direkt anwendbar auf die übrigen, kleineren Sprachminderheiten Italiens. Die heute am besten geschützten Minderheiten Italiens sind darum die Frankoprovenzalen des Aostatals, die Deutschen und Ladinier Südtirols und die Slowenen Friaul-Julisch Venetiens.¹²⁶ Seit Inkrafttreten des Rahmengesetzes zum Schutz der Sprachminderheiten Nr.482/1999 dürfen auch Normalregionen in diesem Bereich stärker tätig werden, was zu Schutzmaßnahmen auf regionaler Ebene auch für andere kleinere Minderheiten geführt hat. So schützt Piemont seine Okzitanen und die Walsen, Venetien die Deutsch- und Ladinischsprachigen, Molise die Albaner und die kroatische Minderheit, Kalabrien die Franko-Provenzalen, Arberesh usw. Doch in den meisten Fällen griffen diese Regionalgesetze zu kurz, da zu allgemeine oder gar utopische Ziele angepeilt wurden, ohne dafür die entsprechenden Instrumente und Mittel bereitzustellen.

3.1.1 Die Autonomie Südtirols

Südtirol befindet sich im äußersten Norden Italiens an der Grenze zu Österreich und nimmt 2,4% der Fläche Italiens ein. Südtirol ist ein Gebirgsland mit dicht besiedelten Tälern. Die Route über den Brennerpass bildet heute die wichtigste Nord-Süd-Transitachse durch die Alpen. Mit 481.000 Einwohnern (2005) stellt Südtirol 0,7% der Bevölkerung Italiens. 2001 waren fast 70% davon deutschsprachige Südtiroler, etwa 26% Italiener und etwas über 4% Ladinier, die zur rätoromanischen Sprachfamilie gehören und konzentriert in fünf Dolomitentälern leben.¹²⁷ Die Mehrheit der deutschen Volksgruppe lebt im ländlichen Raum, während infolge der Geschichte der relativ jungen Immigration zwischen 1920 und 1960 die Italiener in den vier größten Städten Südtirols konzentriert sind.

3.1.2 Die Entstehung der Autonomie

Südtirol war Jahrhunderte lang integraler Teil Tirols, das seinerseits von 1315 bis 1919 mit Unterbrechung der bayrischen (1806-1809) und napoleonischen Besatzungszeit (1810-1814) zum Habsburgerreich gehörte. Italien unterzeichnete 1915 einen Geheimpakt

¹²⁵ Vgl. Francesco Palermo (2004), *Italy's long devolutionary path towards federalism*, in: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), *The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester, S. 182-201 unter: <http://www.eurac.edu/Press/Publications/Monographs/0049635.htm>

¹²⁶ Staatsgesetz Nr. 482 vom 15. Dezember 1999 („Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche“). Text auf: <http://www.parlamento.it/leggi/994821.html>

¹²⁷ Laut Sprachgruppenzugehörigkeitserklärungen, vgl. ASTAT, <http://www.provinz.bz/astat>



mit der Entente, was zu seinem Kriegseintritt an der Seite Großbritanniens, Frankreichs und Russlands führte. Eines der Gebiete, die Italien als Lohn dafür in Aussicht gestellt wurden, war Südtirol.

Bevölkerung (2010)	507.657
Fläche	7.400 km ²
Hauptstadt	Bozen
Offizielle Sprachen	Deutsch, Italienisch, Ladinisch
Volkgruppen (2001)	Deutsche: 69,15% Italiener: 26,47% Ladinier: 4,37%
Autonomie seit	1948

<http://en.wikipedia.org/>

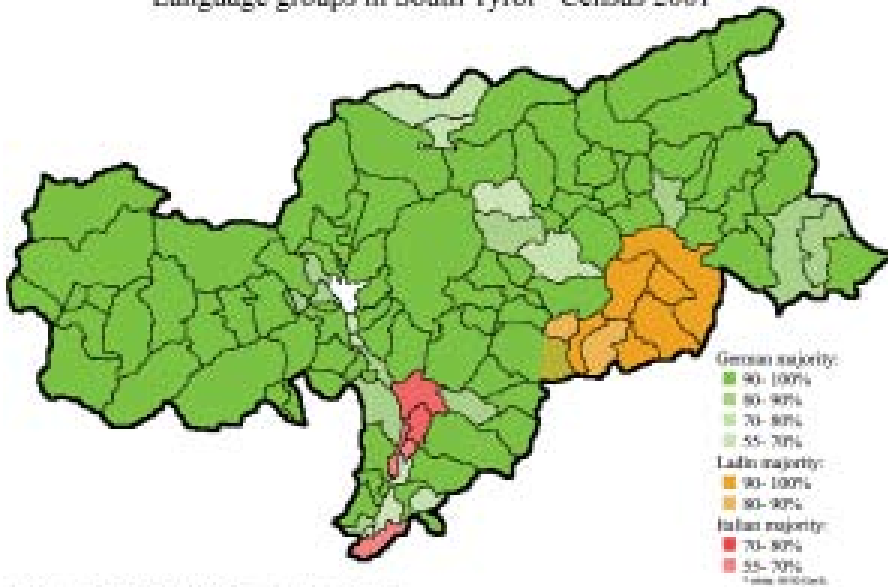
Südtirol wurde mit dem Abkommen von Saint Germain-en-Laye bei Paris 1919 offiziell von Italien annektiert. Laut der letzten von Österreich durchgeführten Volkszählung bestand seine Bevölkerung 1910 zu 93% aus Deutschen, 4% Ladinern und 3% Italienern. Obwohl Italien versprach, die Identität der neuen Minderheiten zu schützen, wurden dafür keine praktischen Maßnahmen gesetzt. 1922 ergriffen in Rom die Faschisten die Macht und setzten den Hoffnungen der Südtiroler auf Anerkennung und Schutz ein jähes Ende. In den folgenden 21 Jahren wurde der deutsche Charakter der Region in allen Bereichen des sozialen, politischen und kulturellen Lebens unterdrückt. Deutsche Schulen, Parteien und Gewerkschaften wurden verboten und sogar Eigennamen zwangsweise italianisiert. Dieser Versuch, beide nationalen Minderheiten zu assimilieren, rief nicht nur Widerstand im Untergrund hervor, sondern erzeugte auch ein lang anhaltendes Misstrauen gegenüber dem italienischen Staat als solchem.

Nach dem „Anschluss“ Österreichs an Nazi-Deutschland 1938 vereinbarten Hitler und Mussolini, „das Kapitel Deutsch-Südtirol endgültig zu schließen“. Allen deutschsprachigen Einwohnern der Region wurde die Möglichkeit angeboten, zwischen einer Umsiedlung ins Deutsche Reich oder einem Verbleib in Italien mit der Perspektive der vollständigen Assimilation zu „optieren“. Bis Ende 1939 entschieden sich 86% der Südtiroler, ins Deutsche Reich auszuwandern, doch infolge des Ausbruchs des 2. Weltkriegs verließ nur ein Drittel der Südtiroler tatsächlich seine Heimat. Die meisten „Optanten“ konnten nach dem Krieg wieder zurückkehren.

1945 versuchten die Südtiroler, unter Führung der neu gegründeten Südtiroler Volkspartei (SVP) das Recht auf Selbstbestimmung zu erhalten. 1946 wurden in wenigen Monaten 163.777 Unterschriften für eine entsprechende Volksabstimmung gesammelt. Innsbruck, die Hauptstadt des nördlichen Teils Tirols, erlebte am 5. Mai 1946 eine gewaltige Demonstration für die Selbstbestimmung Südtirols. Doch hatten die Siegermächte des 2. Weltkriegs diese Forderung bereits im Herbst 1945 abgelehnt. Somit blieb Österreich keine andere Wahl als mit Italien zumindest eine möglichst weit reichende Autonomie auszuhandeln. Eine Vereinbarung in diesem Sinne wurde im Rahmen des Pariser Friedensverhandlungen erzielt. Am 5. September 1946 unterzeichneten der italienische Premier-minister De Gasperi und der österreichische Außenminister Gruber diesen „Pariser Vertrag“, der als Teil des offiziellen österreichisch-italienischen Friedensvertrags der Südtiroler Autonomie eine völkerrechtliche Absicherung verlieh. Der deutschen Volksgruppe wurde „substan-zielle Autonomie“ zugestanden, und Österreich als Schutzmacht anerkannt und „völlige Gleichheit der Rechte mit den italienischsprachigen Einwohnern innerhalb des Rahmens von Sondergesetzen zugesichert, die den ethnischen Charakter und die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung des deutschsprachigen Elements gewährleisten sollen“. Unter anderem sieht dieser Vertrag vor:

- ein Schulsystem in der Muttersprache
- gleichen Status der italienischen und deutschen Sprache im gesamten öffentlichen Dienst und gleiches Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst und zu den öffentlichen Leistungen für alle Sprachgruppen
- autonome legislative und exekutive Kompetenzen für die Provinz Bozen (Südtirol).

Language groups in South Tyrol - Census 2001



Italien versuchte, diese Verpflichtungen durch das 1. Autonomiestatut zu erfüllen, das am 31. Januar 1948 noch durch die Verfassunggebende Versammlung verabschiedet wurde. Doch trotz starker Opposition der Südtiroler Vertreter wurde diese Autonomie, die eigentlich gemäß Pariser Vertrag nur für Südtirol gelten sollte, auf die italienischsprachige Nachbarprovinz Trentino ausgedehnt und eine neue Region „Trentino-Tiroler Etschland“ geschaffen. Diese Region hatte eine klare italienische Mehrheit und erhielt weit mehr Macht als die Provinz Bozen, das eigentliche Minderheitengebiet Südtirol. Die geringen autonomen Kompetenzen Südtirols konnten so kaum Wirkungen zeigen, auch weil die entsprechenden Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut nicht erlassen wurden. Die Enttäuschung und Ungeduld der Südtiroler wuchsen rasch.

1957 explodierte die erste Bomben-Demonstration gegen die Politik Italiens heizte die Stimmung auf. 1959 verließ die SVP, die Sammelpartei der beiden ethnischen Minderheiten, die Regionalregierung. Im September 1959 wurde die Südtirolfrage vor die Vereinten Nationen gebracht. Während Südtiroler Aktivisten mehrere Bombenanschläge verübten, antworteten die italienischen Behörden mit harter Repression. Eine gemischte Südtiroler-italienische Kommission („19er-Kommission“) wurde eingesetzt, um einen Kompromiss zu finden. Schritt für Schritt wurde ein neues Maßnahmenpaket, genannt „das Paket“, geschnürt, das Südtirol echte Autonomie verschaffen sollte. Eine knappe Mehrheit der SVP nahm dieses Paket am 23. November 1969 an, anschließend auch die österreichische und die italienische Regierung. Das italienische Parlament beschloss daraufhin ein

neues Autonomiestatut für die Region und die beiden Provinzen Bozen und Trient, das am 20.1.1972 in Kraft trat.¹²⁸

Das neue Autonomiestatut bildet einen integralen Teil der italienischen Verfassung. Das Paket bestand aus 137 Einzelmaßnahmen: 97 erforderten die Abänderung des bisherigen Autonomie-statuts durch ein Verfassungsgesetz, 8 Durchführungsbestimmungen zu diesem Statut, 15 ordentliche Staatsgesetze, 9 Verwaltungsdekrete und der Rest andere Verwaltungsmaßnahmen. Nach 20 Jahren intensiver Verhandlungen waren alle wichtigen Bestimmungen des Pakets umgesetzt. Am 22. April 1992 übermittelte Italien der Regierung in Wien eine entsprechende Note, worauf diese am 11.6.1992 vor den Vereinten Nationen offiziell erklärte, dass der Streit beigelegt worden war. Mit dem 2. Autonomiestatut (115 Artikel in 12 Kapiteln) wurden die Befugnisse der Region und der Provinzen neu definiert, wobei die Macht der beiden Provinzen im Vergleich zum 1. Statut erheblich ausgeweitet wurde. Beide Provinzen erhielten ein vergleichbares Maß an Autonomie, doch finden in Südtirol auch einige besondere Bestimmungen zur Zweisprachigkeit, zum Bildungswesen, zum ethnischen Proporz im öffentlichen Dienst, zur Toponomastik und zu Entscheidungsverfahren im politischen Bereich Anwendung. Ausgehend vom Pariser Vertrag zielt das Südtiroler Autonomiestatut auf die Erhaltung und kulturelle Entfaltung der deutschen und ladinischen Volksgruppe innerhalb des italienischen Staats. Doch gleichzeitig ist seine Autonomie eine Territorialautonomie, d.h. die erweiterten Befugnisse

¹²⁸ Der Text des Autonomiestatuts findet sich neben weiteren Rechtsquellen auf: <http://www.provinz.bz.it/lpa/pule>

der Provinz kommen allen Angehörigen der offiziell anerkannten Gruppen und in Südtirol ansässigen Personen zugute.¹²⁹

Doch war der Autonomieprozess 1992 noch nicht beendet. Die Autonome Provinz Südtirol versuchte stetig, mit Unterstützung aller deutschen und ladinischen politischen Kräfte, aber auch einiger autonomie-freundlicher italienischer Parteien, die Autonomie weiter auszubauen., was als „dynamisches Konzept der Autonomie“ bezeichnet wird. 2001 trat eine Verfassungsreform in Kraft, die Italien mehr föderalen Charakter verlieh und auch die Regionen mit Sonderautonomie betraf. In einer Klausel wurde verfügt, dass für diese Gruppe von Regionen nur Bestimmungen zur Verbesserung des status quo Geltung erlangen. Diese Reform, die umfassendste Abänderung des Statuts seit 1972 (Verfassungsgesetz Nr. 2 vom 31. Januar 2001) stärkte die beiden Provinzen Bozen und Trient zu Lasten der übergreifenden Region, die immer mehr zur leeren Hülle wurde. Doch der weitere Ausbau der „dynamischen Autonomie“ Südtirols im Rahmen der noch zögerlichen Entwicklung Italiens hin zu einem Föderalstaat ist damit noch nicht abgeschlossen.

3.1.3 Die Grundzüge der Südtiroler Autonomie

Der Versuch, seine inneren Angelegenheiten auf der Grundlage klar abgegrenzter Verantwortungsbereiche durch unabhängige, demokratisch gewählte Vertreter selbst zu verwalten, kann allgemein als ein Grundbedürfnis ethnischer Minderheiten betrachtet werden. Südtirols Autonomie tut mit ihren Grundaspekten diesem Anspruch Genüge: Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung, eine proportionale Vertretung aller ethnischen Gruppen im öffentlichen Dienst und eine strikte Verpflichtung zur Zweisprachigkeit in der gesamten öffentlichen Sphäre sind festgeschrieben. Schließlich ist auch die solide Finanzierung für das Funktionieren der Autonomie nicht unwesentlich. Das zweite Autonomiestatut stattete das Land Südtirol (Autonome Provinz Bozen) und ebenso die Provinz Trient mit einer Fülle von autonomen Befugnissen aus. Diese sind recht umfassend nicht

¹²⁹ Zwei Grundlagenwerke der Europäischen Akademie Bozen (EURAC) bieten ein umfassendes Bild der Südtirol-Autonomie: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/ Woelk (Hrsg., 2007), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, EURAC, Nomos, Bozen 2005; Joseph Marko/Francesco Palermo/Jens Woelk, *Tolerance established by Law – The Autonomy of South Tyrol: Self-Governance and Minority Rights*, *European Academy Bozen*, BRILL, Leiden

nur im Vergleich mit den Regionen mit Normalstatut Italiens, sondern auch im Vergleich mit der nördlichen Nachbar-region, dem Bundesland Tirol in Österreich.

Das Land hat drei Bereiche von Kompetenzen. Die primäre Kompetenz erlaubt die freie Regelung eines Sachbereichs unter Beachtung der italienischen Verfassung und der grundlegenden Prinzipien der italienischen Rechtsordnung. Wird das Land Südtirol in seinen sekundären Befugnissen tätig, muss es alle relevanten Rahmengesetze des Staates beachten, während die sog. „ergänzende Gesetzgebungsbefugnis“ eine untergeordnete Rolle für die Regelung von Politikbereichen spielt.¹³⁰ Nur einige übergeordnete Politikfelder verbleiben beim Zentralstaat wie die Außenpolitik, die Verteidigung, die innere Sicherheit, das Währungs- und Steuerpolitik, das Zivil- und Strafrecht. Seit der Verfassungsreform von 2001 gibt es kein Veto-recht der Zentralregierung zur Landesgesetzgebung mehr. Stattdessen kann Rom, wenn es ein Landesgesetz für verfassungswidrig oder als nicht in Einklang mit der staatlichen Rahmengesetzgebung betrachtet, vor dem Verfassungsgericht anfechten. Der Region Trentino-Südtirol verbleiben nur mehr sehr geringe Befugnisse, die zum Großteil ebenfalls von den beiden Provinzen verwaltet werden.

Bezüglich der Gerichtsbarkeit besteht eine eigene Sektion des Verwaltungsgerichts für Südtirol, die paritätisch mit deutschsprachigen und italienischsprachigen Richtern zusammengesetzt ist. Die Mitglieder des Landtags können jeden Verwaltungsakt vor diesem Gericht anfechten, wenn sie der Auffassung sind, dass er den Grundsatz der Gleichheit der Bürger unabhängig von der Sprachgruppenzugehörigkeit verletzt. Wann immer ein Gesetzentwurf als Verletzung der Rechte einer der Sprachgruppen betrachtet wird, kann jeder Landtagsabgeordnete eine nach Sprachgruppen getrennte Abstimmung im Landtag verlangen. Diese Art von „Minderheitenveto“ ist eine Art Notbremse für den Fall, dass im Landesparlament kein Kompromiss

¹³⁰ Die wichtigsten Zuständigen des Landes Südtirol sind folgende: Ortsnamengebung, Denkmalschutz, örtliche Sitten und Bräuche, Raumordnung und Entwicklungsplanung, Landschaftsschutz, gemeinsch. Nutzungsrechte, Handwerk, sozialer Wohnbau, Messen und Märkte, Zivil- und Katastrophenschutz, Bergbau, Jagd und Fischerei, Almwirtschaft und Schutz von Fauna und Flora, öffentliche Arbeiten, öff. Transport, Tourismus und Fremdenverkehr, Land- und Forstwirtschaft, Enteignungen für öff. Zwecke, soziale Wohlfahrt, Kindergartenwesen, Schulbau und Recht auf Bildung, Berufsausbildung. Sekundäre Gesetzgebung steht dem Land im Schulwesen, Handel, Gesundheit und Hygiene, Sport und Freizeit zu (Autonomiestatut, Kapitel III, Art.8-10 Kompetenzen der autonomen Provinzen).

zustande kommt und wird auf Rechtsakte angewandt, die im Verdacht stehen, das Gleichheitsprinzip bezüglich der Sprachgruppenzugehörigkeit zu verletzen.

In Südtirol sind die deutsche und die italienische Sprache Amtssprachen auf regionaler und auf Landesebene (Art. 99 und 100 des Aut.St.). Somit werden alle Regional- und Landesgesetze auf Italienisch und Deutsch veröffentlicht. Um eine zweisprachige öffentliche Verwaltung zu gewährleisten, müssen alle Beamten des Landes und alle öffentlichen Bediensteten eine Sprachprüfung für beide größeren Landessprachen ablegen. Im ladinischen Gebiet müssen die Beamten gar der drei dort offiziellen Sprachen mächtig sein. Die in Südtirol ansässigen Personen haben das Recht, in allen öffentlichen Ämtern und vor Gericht und Polizei ihre Muttersprache zu verwenden. Nur für die Armee und die Vertretung der Zentralregierung in Bozen bestehen Ausnahmen. Die Zweisprachigkeit ist in Südtirol, wie von Besuchern beobachtet werden kann, eine Grundregel des öffentlichen Lebens im Alltag, die von den öffentlichen Körperschaften und Einrichtungen streng beachtet werden muss.

Die zweite Besonderheit der Südtirol-Autonomie liegt im „Proporzprinzip“ gemäß der zahlenmäßigen Stärke der drei offiziellen Sprachgruppen. Man muss unterscheiden zwischen der Anwendung des „ethnischen Proporz“ bei allen Kommissionen und Entscheidungsgremien des öffentlichen Bereichs im Sinne der konkordanzdemokratischen Verfahren in Verwaltung und Politik, und andererseits als Grundkriterium der Verteilung bestimmter öffentlicher Ressourcen, wie z.B. der Beiträge im sozialen Wohnbau, der Sozialhilfe und der Stellen im öffentlichen Dienst, die im Verhältnis der bei Volkszählungen ermittelten Stärke der Volksgruppen aufgeteilt werden.

Um den Grund für dieses Proporzprinzip zu verstehen, muss daran erinnert werden, dass seit der Angliederung Südtirols an Italien die lokale öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Unternehmen fast völlig mit Italienern besetzt wurden, während die ethnischen Minderheiten von diesem Bereich ausgeschlossen blieben und diskriminiert wurden. Diese Art von Politik wurde auch noch vom demokratischen Italien bis 1972 betrieben. Das 1972 eingeführte System des ethnischen Proporz sollte die italienische Dominanz im öffentlichen Bereich abbauen und einen neutralen Verteilungsschlüssel für bestimmte öffentliche Ressourcen anwenden, um die proportionale Vertretung aller Sprachgruppen in allen öffentlichen Ämtern sichern. Zu diesem Zweck ist jeder Bewohner Südtirols verpflichtet, bei der allgemeinen Volkszählung eine sog. „Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung“ abzugeben. Diese formelle Erklärung stellt eine

Voraussetzung für die Bewerbung für öffentliche Ämter, für eine Stelle im öffentlichen Dienst und für den Bezug von Leistungen des Sozialwesens dar. Sie hat lebenslange Gültigkeit, sofern sie der Betroffene nicht abzuändern wünscht. Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst ist nicht, wie ursprünglich geplant, innerhalb von 30 Jahren seit Inkrafttreten des 2. Autonomiestatuts, also 2002 erreicht worden, weil zum einen neue Stellen im Staatsdienst eingespart wurden und zum anderen bei Vollbeschäftigung auf dem Südtiroler Arbeitsmarkt nicht genügend deutsche und ladinische Interessenten vorhanden waren.

Das Bildungswesen spielt in jeder Minderheitenproblematik eine hervorragende Rolle. Wie schon 1946 im Pariser Vertrag als ein Grundprinzip der zukünftigen Autonomie festgelegt, soll die Grund- und Oberschule in der Muttersprache der Kinder funktionieren. Demzufolge gibt es in Südtirol ein nach Sprachgruppen getrenntes Schulsystem (Art. 19 des Aut.St) und das Studium der jeweils anderen Landessprache als „erste Fremdsprache“ ist in beiden Schulsystemen Pflicht. Darüber hinaus müssen alle Lehrpersonen die Unterrichtssprache ihrer Schule als Muttersprache haben, um den Grundcharakter der Schule und die Qualität des Unterrichts aufrecht zu erhalten. Die ladinische Schule ist nach einem anderen Modell aufgebaut: sie verwendet die beiden größeren Landessprachen – Deutsch und Italienisch – als Haupt-Unterrichtssprachen und teilt dem Ladinischen eine bloße Nebenrolle zu.

Wie wird die Südtirol-Autonomie finanziert? Das Autonomiestatut enthält detaillierte Bestimmungen zu den finanziellen Ressourcen der Autonomen Provinz (Art. 69-86 Aut.St.), doch werden die entscheidenden Aspekte der Finanzen des Landes und der Region zunächst mit Staatsgesetz geregelt.¹³¹ Obwohl das Land nur sehr begrenzte Befugnisse im Steuerwesen hat, ist es berechtigt, vom Staat 90% des im Land erzielten Aufkommens fast aller staatlichen Steuern zu erhalten. Bei der Mehrwertsteuer beträgt dieser Anteil 70%, da 20% der Region zufließen. Das Land erhält Beiträge auch aus verschiedenen Sektorenfonds der EU (Sozial-, Struktur- und Landwirtschaftsfonds). Diese Form der Finanzierung hat Südtirol in eine finanziell sehr vorteilhafte Lage gebracht, obwohl ihr die eigentliche Steuerhoheit fehlt. Das Land genießt fast völlige Ausgabenfreiheit, kann also über das Landesbudget frei verfügen, während die Last der Steuereintreibung dem Zentralstaat und seinen Finanzämtern obliegt. Ein ganz besonderer Aspekt ist die Regelung der Beziehungen zwischen den drei Volksgruppen. Auf

131 Staatsgesetz Nr. 386 vom 30. November 1989

Landesebene bilden die Deutschen und Ladiner eine deutliche Mehrheit, während sich die Italiener, die zum Großteil in Südtirol geboren sind, zunehmend als „Minderheit“ fühlen. Deshalb ist ein komplexes und ausdifferenziertes Rechtssystem entstanden, das Ämterrotation, paritätische Gremienbesetzung und proportionale Vertretung miteinander verknüpft. Dies kann als „konkordanzdemokratische Regierungsform“ oder als „durch Rechtsnorm sanktionierte Toleranz“¹³² bezeichnet werden. Das Hauptmerkmal dieses Systems ist die Machtteilung zwischen den ethnischen Gruppen, die auf vier Hauptelementen beruht:

1. Die Beteiligung von Vertretern aller ethnischen Gruppen in der Regierung erfolgt durch die gemeinsame Bildung einer Landesregierung in Form einer „ethnischen Koalitionsregierung“. Die Zusammensetzung der Südtiroler Landesregierung muss dem zahlenmäßigen Verhältnis der Sprachgruppen im Landtag entsprechen. Der Präsident des Landtags rotiert zwischen Landtagsabgeordneten verschiedener Sprachgruppen.

2. Ein hoher Grad an Autonomie für die Gruppen, insbesondere in der Kultur- und Bildungspolitik.

Das Prinzip der Kulturaautonomie (Art.2, Aut.St) sieht vor, dass die Gleichheit der Rechte von Bürgern aller Sprachgruppen anerkannt wird und „ihre ethnischen und kulturellen Merkmale“ geschützt sind. Mit anderen Worten: die Unterschiede zwischen den drei Kulturen und der Wert der Vielfalt werden anerkannt. Die Kulturaautonomie und die Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Identität einschließlich des getrennten Schulsystems sind typischer Ausdruck des Schutzes kollektiver Rechte. Alle Entscheidungen in diesen Bereichen erfordern bloß den Konsens innerhalb der betroffenen Gruppe.

3. Das Proporzprinzip als Grundregel der politischen Vertretung, der Personal-aufnahme in den öffentlichen Dienst und der Verteilung bestimmter öffentlicher Ressourcen.

Wie erwähnt sieht das Autonomiestatut eine Vergabe öffentlicher Stellen nach ethnischem Proporz zwischen den drei Sprachgruppen als auch der Mittel für die Kultur, für den sozialen Wohnbau und einige andere Bereiche der Sozialpolitik vor.

4. Das Minderheiten veto als „letzte Waffe“ zur Verteidigung vitaler Interessen einer Gruppe, doch

¹³² Jens Woelk, *Südtirol: ein Lehrbeispiel für Konfliktlösung?* In: Die Friedens-Warte 1/2001, S.101-124; derselbe, *Reconciliation impossible or (only) undesirable? South Tyrolean experiences*, http://www.peaceproject.at/Ppdocs/South_Tyrol_study_Woelk.pdf

auf jeden Fall nur zu Fragen von grundlegender Bedeutung. Das Prinzip der Gleichheit aller Ansässigen, unabhängig von ihrer Sprachgruppenzugehörigkeit, und das Recht der Landtagsabgeordneten, eine nach Sprachgruppen getrennte Abstimmung zu verlangen, wenn befürchtet wird, dass ein Landesgesetz das Prinzip der Gleichberechtigung aller Sprachgruppen verletzt. Das letzte Mittel ist die Anfechtung einer Rechtsnorm durch die Vertreter einer Sprachgruppe vor dem Verfassungsgerichtshof. Doch sind dies Notbremsen, die bisher noch nie gezogen worden sind.

3.1.4 Verfahren zur Entwicklung der Autonomie

Ein besonderes Kennzeichen der Geschichte der Südtirol-Autonomie, das auch für andere vergleichbare Problemlagen von besonderem Nutzen sein könnte, ist die Schaffung von Verhandlungsebenen zur einvernehmlichen Lösung aktueller Konflikte zwischen den nationalen Minderheiten und dem Zentralstaat.¹³³

Obwohl der ursprünglich vorgesehene Zeitrahmen für die konkrete Anwendung des Autonomiestatutes (der sog. Operationskalender) um das zehnfache überschritten wurde, hatte der Prozess zur Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen in den zuständigen Sonderkommissionen auch den Effekt von vertrauensbildenden Maßnahmen. Als es zu neuen Spannungen zwischen Rom und Bozen kam, kam dieser Prozess zeitweise zum Stillstand, mitbedingt durch die Beziehungen zwischen den Mehrheitsparteien auf Landes- und Staatsebene. Doch später wurde der Prozess wieder aufgenommen. In diesen gemischten Kommissionen für die Aushandlung der Umsetzung der Autonomie sind die Vertreter des Staats und der autonomen Provinz in gleicher Zahl vertreten.

Die von diesen Kommissionen erarbeiteten Durchführungsbestimmungen müssen nicht vom Parlament erörtert und beschlossen werden, sondern werden von der Regierung als nationales Recht in Kraft gesetzt. Deshalb konnten die Beschlüsse der gemischten Kommission außerhalb des politischen Tagesgeschäfts gehalten werden, während hier Experten beider Seiten am Werk waren. Aufgrund des besonderen Verfahrens und des Charakters als Verhandlungsergebnisse können die Bestimmungen nicht einseitig vom Staat abgeändert werden. In Verbindung mit der Möglichkeit, Streitfragen vor das

¹³³ Jens Woelk, *Reconciliation impossible or (only) undesirable? South Tyrolean experiences*, 2002, at: http://peaceproject.at/Ppdocs/South_Tyrol_Woelk.pdf

italienische Verfassungsgericht zu bringen, stellt dieses Verfahren eine wichtige Garantie für die Autonomie Südtirols im italienischen Rechtssystem dar.

Der 20-jährige Verhandlungsprozess (1972-1992) zur Umsetzung der Autonomie war in die guten bilateralen Beziehungen zwischen Italien und der „Schutzmacht“ Österreich eingebettet, was entscheidend dazu beitrug, Italien zu einem zufriedenstellenden Verhandlungsabschluss zu bringen. Auch das Erfordernis einer formellen Streitbeilegungserklärung, die von Österreich nach Abschluss der Umsetzung der Autonomie abgegeben werden musste, bildete für Italien einen wichtigen Anreiz, seine vertraglichen Pflichten zu erfüllen.

Somit griffen in der erfolgreichen Konfliktlösung verschiedene Elemente positiv ineinander: die Vertreter der Minderheit, die fast ausschließlich einer einzigen Partei angehörten, der SVP, und die Vertreter des italienischen Staates, die Vertreter der italienischen Sprachgruppe in Südtirol und Österreich als Schutzmacht fanden zusammen im gemeinsamen Interesse, den Autonomieprozess voranzutreiben. Der Prozess wurde langfristig angelegt und das letzte Glied – die Anwendung der Autonomie – war Hauptthema. Zusätzlich bot der Prozess auch genügend Flexibilität zur Anpassung von Normen an veränderte Bedingungen und ermöglicht den kontinuierlichen weiteren Ausbau der Autonomie.

Dieses schrittweise Vorgehen ermöglichte die Konsolidierung des friedlichen Zusammenlebens zwischen den ethnischen Gruppen. Bereits zu Beginn erforderte das Autonomiestatut Zusammenarbeit und Kontakte zwischen den Gruppen. Während in der Vergangenheit die Betonung vor allem auf dem Minderheitenschutz lag, gibt es heute die Möglichkeit einer flexiblen und funktionsgerechten Interpretation, die vor allem auf das Territorialprinzip abstellt, oder besser gesagt, der „gemeinsamen Regierungsfähigkeit“. Diese Kombination des Minderheitenschutzes (Personen und Gruppen) mit dem Prinzip der Territorialität führten zu einem einzigartigen institutionellen Gleichgewicht zwischen den Prinzipien der Segregation und Integration der beiden größeren Volksgruppen.¹³⁴

Was für andere Minderheitenkonflikte besonders relevant ist, ist der Prozess der Deeskalation des Konflikts unter internationaler Vermittlung. Der Konflikt wurde transformiert und führte zu einer friedlichen

und stabilen Lage in der Region mit konkretem Erfolg. Die einzelnen Verfahrenselemente können auch für Konfliktlösungen in anderen Konflikten von Interesse sein: ein Operationskalender mit genauem Zeitrahmen, die institutionalisierte Verhandlung in speziellen gemischten Kommissionen, ein spezielles Verfahren für die Ausarbeitung der Normen zur Umsetzung der Autonomie, die nicht einseitig vom Staat geändert werden können und schließlich die internationalen Garantien.

3.1.5 Die Wirkungen der Autonomie

Nach dieser kurzen Vorstellung der Grundaspekte der Südtiroler Autonomie, wie sie in voller Ausprägung seit 1992 in Kraft sind, lassen sich einige der wichtigsten Auswirkungen der Autonomie herauschälen:

1) Die Wiederherstellung der kulturellen und sozialen Position der deutschen und ladinischen Südtiroler Vor Verabschiedung des 2. Autonomiestatuts befanden sich die deutschen und ladinischen Südtiroler in einer kritischen Lage. Die Provinz Bozen litt unter schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen, die auf regionaler bzw. Landesebene nicht angegangen werden konnten. Vieles war zu tun, um die kulturelle Identität zu erhalten. Die italienische politische Elite hatte wenig Verständnis für diese Probleme und brandmarkte die Südtiroler als verkappte Nazis, wobei die eigene faschistische Vergangenheit und der Umgang mit den eigenen ethnischen und religiösen Minderheiten nicht aufgearbeitet wurde. Unter den deutschsprachigen Südtirolern breitete sich wieder die Forderung nach Selbstbestimmung aus. Mehr als 35 Jahre nach Inkrafttreten des 2. Autonomiestatuts hat sich die Lage grundlegend gewandelt. Obwohl die Region Trentino-Südtirol de jure weiter besteht, ist das Land Südtirol (und das Trentino) das Herzstück des Autonomiesystems. Die deutsche und ladinische Minderheit sind nicht mehr Fremde im eigenen Land.

2) Wirtschaftlicher und sozialer Wohlstand
Gestützt durch eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur und dank einer günstigen geographischen Lage innerhalb der EU, nämlich zwischen den dynamischsten Industrieregionen Zentraleuropas (Süddeutschland und Norditalien) entwickelt sich Südtirols Wirtschaft mit einer Wachstumsrate des BIP, die konstant über dem gesamtitalienischen Durchschnitt liegt. Seine Arbeitslosenrate gehört zu den niedrigsten in ganz Europa. Das Land zieht jährlich Millionen Touristen vor

¹³⁴ Diese Prinzipien werden theoretisch ausgeleuchtet von Joseph Marko (1995), *Autonomie und Integration, Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Böhlau, Wien

allem aus den Nachbarländern an. Zudem verleiht das hohe Niveau der öffentlichen Ausgaben des Landes der Wirtschaft kräftige Impulse. Auch das kulturelle Leben im Land ist mit dem wirtschaftlichem Wohlstand und der Autonomie aufgeblüht. Eine Universität wurde gegründet, ein differenziertes Bildungs- und Berufsbildungswesen eingerichtet, Forschungsinstitute und Museen errichtet. Die Südtiroler haben tagtäglich die Wahl zwischen einer Fülle von Medienangeboten in allen drei Landessprachen. Deutschsprachige TV-Programme werden nicht nur vom öffentlichen Rundfunk und Fernsehen Italiens, der RAI, geboten sowie von privaten elektronischen Medien, sondern das ganze Land ist mit Umsetzeranlagen für den Empfang der TV-Programme aus der Schweiz, Österreich und Deutschland überzogen.

3) Der zweifache Grundcharakter der Autonomie: Gleichberechtigung und Kulturautonomie

Der zweifache Grundcharakter des Südtiroler Autonomiekonzeptes lässt sich am besten an seiner Sprachenregelung erkennen. Dies sind teilweise individuelle Rechte, die formell den Angehörigen der nationalen Minderheit zuerkannt werden (Art. 100 des Aut.St.): „Die deutschsprachigen Bewohner der Provinz haben das Recht auf den Gebrauch ihrer Sprache“. Die territoriale Dimension der Autonomie kommt diesbezüglich in Art. 99 Aut.St. zum Ausdruck, worin die Gleichberechtigung der deutschen und italienischen Sprache im öffentlichen Leben festgeschrieben wird. Die Durchführungsbestimmungen hierzu unterscheiden nicht zwischen Angehörigen der Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung des Staates und anderen, sodass rechtlich gesehen jeder die freie Wahl zwischen den offiziellen Landessprachen Italienisch und Deutsch hat.

Bezüglich der öffentlichen Verwaltung wird die Kombination der beiden Prinzipien aus der Anwendung des Proporzprinzips ersichtlich. Dieses war ursprünglich als eine Art Reparaturmechanismus angelegt, der historische Diskriminierung und Benachteiligung ausgleichen sollte, um eine stärkere Vertretung von Deutschen und Ladinern zu gewährleisten. Ein höherer Anteil von Deutschsprachigen in der öffentlichen Verwaltung trug natürlich auch zum Ziel einer zweisprachigen Verwaltung wesentlich bei. Das verpflichtende Zweisprachigkeitsexamen für alle Bewerber für den öffentlichen Dienst drückt dieses Grunderfordernis der öffentlichen Verwaltung in einem mehrsprachigen Kontext aus.

Trotz der Verschränkung im öffentlichen Leben haben die ethnisch-sprachlichen Unterschiede zu einer

Art Parallelgesellschaft geführt, was auch von der Siedlungsstruktur gefördert wird. Die ländlichen Gebiete sind nahezu ausschließlich von deutschsprachigen Südtirolern und Ladinern besiedelt, während sich die Italiener in den vier größten Städten (Bozen, Meran, Brixen und Leifers) konzentrieren. Auch einige politische Regelungen zielen in Richtung Segregation. So haben die deutschen, ladinischen und italienische Sprachgruppe ihre eigenen sozialen Subsysteme und kulturelle Organisationen: Kindergärten, Schulen, politische Parteien, Gewerkschaften, öffentliche Bibliotheken, Sportvereine, Jugendclubs, die Kirche und die meisten Kulturorganisationen sind monoethnisch. Es besteht nicht soviel Kontakt zwischen den Gruppen, sowohl aus Gründen der Siedlungsstruktur und Arbeitsmarkt-Schwerpunkte, als auch weil die Kenntnis der jeweils anderen Sprache nicht so gut entwickelt ist, wie allgemein angenommen. Die soziale Realität lässt sich demnach eher umschreiben als „frei gewählte Parallelgesellschaften“, was in der öffentlichen Diskussion ab und zu auch als „verschiedene Clubs im selben Haus“ bezeichnet wird. Diese Segregation wird aber z.T. aufgewogen und gemildert durch den Konkordanzcharakter in der politischen Entscheidungsfindung. Partizipation, Integration und gemeinsame Verantwortung werden nicht nur durch die Gleichberechtigung der Bürger, sondern auch durch die Beteiligung an der Macht aller ethnischen Gruppen erreicht. Südtirol gehört zu jenen Regionen Italiens, die am effizientesten verwaltet werden und findet sich bei den öffentlichen Dienstleistungen und beim Lebensstandard regelmäßig in den Spitzenpositionen.¹³⁵

4) Eine Autonomie für alle

Eine Territorialautonomie wird im Normalfall aufgrund der Rechte von nationalen Minderheiten oder regionalen Gemeinschaften eingerichtet. Eine solche Autonomie muss jedoch nicht nur den individuellen und kollektiven Rechten der Angehörigen der Minderheiten gerecht werden, sondern auch allen Bewohnern des autonomen Gebietes den Zugang zu den Vorteilen der Autonomie verschaffen. Auch für die Südtiroler italienischer Muttersprache (oder altoatesini, wie die Mehrheit sich bezeichnet wissen will) ist dieses Gebiet die engere Heimat. Alle drei Sprachgruppen sind an der Regierung und Verwaltung des Landes beteiligt, das sie seit 3-4 Generationen gemeinsam bewohnen. Sie genießen Vorzugsbehandlung gegenüber den nicht in Südtirol ansässigen italienischen Staatsbürgern, ihre Sprache ist gleichberechtigt und muss von

¹³⁵ Eine Fülle von Daten, Fakten und Studien zu den verschiedensten Aspekten der Südtiroler Gesellschaft bietet das Statistikinstitut Südtirol unter: <http://provinz.bz.it/astat>

allen anderen Sprachgruppen erlernt werden. Diese „Inklusivität“ hat dazu geführt, dass die Mehrheit aller Sprachgruppen die Autonomie schätzen und sich bewusst sind, dass ihr Gelingen von allen drei Gruppen abhängt. Die konkordanzdemokratische oder auch „proporzgerechte“ Charakter der Regierungsform Südtirols bietet einen politischen Rahmen, wo sich jeder Bürger als Mitglied seiner Sprachgruppe mit seiner Identität vertreten fühlen kann.

5) Stabilität im Rahmen der europäischen Integration
Auch die stetig fortschreitende politische Integration Europas hat sich zugunsten der Südtirol-Autonomie ausgewirkt. Der europäische Integrationsprozess gründet u.a. auf der Anerkennung der Staatsgrenzen und der Übertragung zahlreicher politischer Aufgaben auf die supranationale Ebene der EU. Dies hat wesentlich zur Stabilität der erreichten Autonomie und zur positiven Wirtschaftsentwicklung in diesem Land beigetragen. Die Mehrheit der nationalen Minderheiten akzeptiert es, Bürger Italiens zu sein, doch eingebettet in den breiteren Rahmen der europäischen Integration und unter der Voraussetzung einer gut entwickelten Territorialautonomie.

Dieser Prozess ist durch verschiedene grenzüberschreitende Institutionen gefördert worden, die die südliche (Trentino) und nördliche (Bundesland Tirol) Nachbarregion einschließen. Die internationalen Organisationen – die EU, der Europarat, die OSZE, die NATO – sind von sich aus keine hinreichende Bedingung für eine friedliche Lösung von Minderheitenkonflikten, wie die Erfahrung des Baskenlandes und Nordirlands gezeigt haben, doch fördern sie eine solche Lösung. Die gängige Position des „offiziellen Südtirol“ beruft sich darauf, dass Selbstbestimmung als Grundrecht immer Geltung hat, auch für eine nationale Minderheit wie die Südtiroler. Doch könne dieses Recht auch in einer internen Variante im Rahmen der Grenzen eines Staats erfüllt werden, der ausreichend territoriale und kulturelle Autonomie gewährt.

3.1.6 Die wichtigsten Bedingungsfaktoren für den Erfolg der Südtirolautonomie

Die wichtigsten Aspekte der Südtiroler Autonomie, die zu ihrem Erfolg beigetragen haben, können wie folgt zusammengefasst werden.

1) Die relativ friedliche Entstehung und Verhandlungsprozess

Die Ausarbeitung und Verabschiedung der Südtirolautonomie nahm einen relativ langen

Zeitraum in Anspruch, nämlich von 1948 bis 1972 (mit einer weiteren Reform 2001) mit einer Umsetzungsphase des Statuts von 1972 bis 1992. Die stetige, hartnäckige Arbeit in den gemischten Staat-Land-Kommissionen führte zu einem rechtlichen Kompromiss in unzähligen Einzelfragen. Die Südtirol-Autonomie besteht heute aus mehr als 20.000 Seiten an Durchführungsbestimmungen und Gesetzen, deren Zahl ständig weiter wächst. Nach Jahren des Konflikts und etwas politisch motivierter Gewalt gegen staatliche Institutionen und Vertreter, gaben schließlich beide Seiten ihre extremen Positionen auf: der italienische Staat den Anspruch, niemals wieder die deutsche Minderheit assimilieren zu wollen; und die Südtiroler (nicht alle) die Hoffnung, das Selbstbestimmungsrecht mit der Folge einer Rückkehr zu Österreich auszuüben.

2) Der günstige internationale Kontext

Die Südtiroler Autonomie ist nicht nur in der italienischen Verfassung verankert, sondern auch in einem von Österreich und Italien unterzeichneten Friedensvertrag. Die Südtirol-Frage bildete einen bilateralen Streitfall vor den VN, der 1992 mit der offiziellen Streitbeilegungserklärung beendet wurde. Italien hat Österreichs Schutzfunktion immer anerkannt und somit ist diese Autonomie international abgesichert. Auf der anderen Seite sind beide Staaten Mitglieder der EU und somit Teil eines übergreifenden politischen und rechtlichen Rahmenwerks.

3) Das Grundkonzept einer „Territorialautonomie“ mit einer umfassenden Kompetenzenübertragung an die Provinzen

Südtirols Autonomie ist vor allen Dingen eine Territorialautonomie. Südtirol hat eine Fülle von Befugnissen erhalten, die einen hohen Grad an eigenständiger Gesetzgebung und Selbstverwaltung erlauben. Die Autonome Provinz kann nahezu in allen internen Angelegenheiten gesetzgebend und administrativ tätig sein, unter Beachtung der italienischen Verfassung und seiner allgemeinen Rechtsordnung. Klassische Aufgaben des Zentralstaats sind in Rom verblieben, doch alles in allem ist der Einfluss des Staates auf die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Südtiroler Gesellschaft beschränkt und eher abnehmend.

4) Die relativ geschlossene politische Vertretung der ethnischen Minderheiten

Die Einheit der deutschen und ladinischen Minderheit spielte für den Erfolg der Südtiroler Autonomie keine nebensächliche Rolle. Seit 1945 ist es einer einzigen

Partei, der Südtiroler Volkspartei (SVP) gelungen, regelmäßig das Vertrauen von rund 80% der Wähler der beiden nationalen Minderheiten zu gewinnen. Dies hat zu einer für den internen Pluralismus und Demokratie wenig gesunden Situation geführt, war aber in den Beziehungen zu den äußeren politischen Akteuren von Vorteil. Rom und Wien konnten immer mit einem einzigen politischen Partner verhandeln, der SVP, als ob eine nationale Minderheit mit einer einzigen Stimme sprechen würde.

5) Eine komplexe konkordanzdemokratische Machtteilung

Der Hauptzweck der Südtiroler Autonomie ist sicher der Schutz und die Gleichberechtigung der nationalen Minderheiten der deutschen und ladinischen Volksgruppe. Diese stellen seit 2001 rund 74% der Gesamtbevölkerung und könnten unter den Bedingungen einer Mehrheitsdemokratie das Land regieren, ohne die italienische Volksgruppe zu beteiligen. Dies geschieht nicht, weil dies zum einen neue ethnische Spannungen provozieren würde, und zum andern vom Autonomiestatut ausgeschlossen wird. Jede Volksgruppe muss nicht nur im Landesparlament und in der Landesregierung vertreten sein, sondern auch in den meisten öffentlichen Kommissionen und halb-öffentlichen Gremien. Auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung ist es zu einem allgemeinen Prinzip geworden, alle Volksgruppen einzubeziehen. Dies gilt auch für die Ebene der Gemeinden. Auf nationaler Ebene muss der Landeshauptmann (Präsident der autonomen Provinz) zu jeder Sitzung des italienischen Ministerrates geladen werden, bei welcher eine Südtirol betreffende Frage zur Diskussion steht.

6) Substanzielle Gleichberechtigung

Die Gleichberechtigung bei sozialen und bürgerlichen Rechten bedeutet, dass jeder Bürger gleiche Rechte und Chancen genießt unabhängig von seiner Sprachgruppenzugehörigkeit. Wenn die gesamte öffentliche Verwaltung in einem Gebiet nur in der nationalen Sprache funktioniert und ständig eine Gruppe zu Lasten anderer privilegiert wird, besteht Chancengleichheit nur auf dem Papier. Die frühere Diskriminierung von Mitgliedern der Minderheit im öffentlichen Dienst hat zur Einführung eines strikten ethnischen Quotensystems geführt, dem „ethnischen Proporz“. Diese Methode hat es erlaubt, frühere Diskriminierungen aus der Zeit vor 1972 zu korrigieren und öffentliche Ressourcen nach einem objektiven Schlüssel zu verteilen.

7) Zweisprachigkeit im gesamten öffentlichen Bereich
Die Zweisprachigkeit (oder Dreisprachigkeit in den ladinischen Gebieten) in der öffentlichen Verwaltung ist eine Grundregel zur Sicherung der Gleichberechtigung aller Bürger eines mehrsprachigen Gebiets. Die beiden größeren Sprachen Südtirols, das Deutsche und das Italienische und in einem geographisch beschränkteren Sinne das Ladinische, sind in der öffentlichen Sphäre gleichrangig. Jeder Bürger des Landes kann sich in seiner Muttersprache an jede Stelle der öffentlichen Verwaltung wenden, einschließlich der Justiz und Polizei. Lange Jahre Geduld und Hartnäckigkeit waren vonnöten, um diese Situation zu erreichen (die noch nicht perfekt eingehalten wird), insbesondere um die Grundregel der Zweisprachigkeit jedes Beamten in der Praxis durchzusetzen.

8) Ein solides Finanzierungssystem, um die soziale und wirtschaftliche Entwicklung autonom steuern zu können

Die solide Finanzierung und eigenständige Wirtschaftspolitik bildet den unverzichtbaren „Unterbau“ der Autonomie. Auch eine weitreichende Autonomie würde nicht funktionieren, wenn sie nicht mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet wäre. Obwohl Südtirol fast keine autonomen Steuerbefugnisse hat, kann das Land rund 90% des im Land erzielten Steuereinkommens frei verausgaben. Dies verschafft dem Land im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl ein höheres Jahresbudget als die meisten nördlichen Bundesländer in seiner Nachbarschaft. In Italien kann nur die Autonome Region Aosta pro Kopf der Bevölkerung mehr ausgeben als Südtirol. Zudem verfügt Südtirol über die wichtigsten Kompetenzen, um eine eigenständige regionale Wirtschaftspolitik zu betreiben.

9) Kulturautonomie für jede der drei anerkannten Sprachgruppen

Das Bildungssystem und die Kulturpolitik sind in Südtirol ziemlich strikt getrennt. Jede Volksgruppe hat ihr eigenes, exklusives Schulsystem mit der jeweiligen Haupt-unterrichtssprache. Doch ist die andere Landessprache ein Pflichtfach. Somit müsste zumindest theoretisch jeder Bewohner Südtirols, der im Land aufgewachsen ist, fließend beide oder in Ladinien alle drei Landessprachen sprechen. Die Zweisprachigkeit, gepaart mit dem Erlernen weiterer Fremdsprachen, macht ständige Fortschritte. Doch die Sprachgruppen vermischen sich nicht, sondern „koexistieren“.

10) Eine zukunftsorientierte Autonomie (Konzept der „dynamischen Autonomie“)

Es besteht die Möglichkeit, die Autonomie im Wege

weiterer Verhandlungen zwischen dem Land und dem Zentralstaat ständig weiter auszubauen. Ist Südtirol eine „Werkstatt des Multikulturalismus“? Solche und ähnliche Etiketten versuchte man dieser autonomen Region anzuheften, doch ist das reale Leben weniger idealistisch als es manche Forscher und Politiker haben möchten. In der Realität bietet die Autonomie einen soliden Rechtsrahmen, in dem sich interne Selbstbestimmung und Selbstregierung in hohem Ausmaß entfalten kann. Die ethnischen Minderheiten sind geschützt und genießen substantziell gleiche Rechte. Das Autonomiesystem wird auf dem Hintergrund eines immer dezentralisierteren Italiens und vereinten Europas weiter vervollständigt.

3.1.7 Minderheitenschutz durch territoriale Selbstregierung

In Südtirol hat die Verknüpfung von zwei Strängen des Minderheitenschutzes – und zwar die Anerkennung und der Schutz von persönlichen und Gruppenrechten – und das Prinzip der Territorialität zu einem einzigartigen Gleichgewicht zwischen den Grundprinzipien der Segregation und Integration unter internationaler Absicherung geführt.

Der Konflikt in Südtirol ist erfolgreich gelöst worden, doch Versöhnung ist noch nicht in jeder Hinsicht erreicht. Es gibt noch eine Reihe offener Fragen, die zur Zeit diskutiert werden, doch reicht der Druck zur Änderung noch nicht für große Reformen hin. Die politischen Interessen in einer ethnischen Konkordanzdemokratie herrschen vor unter allen betroffenen Gruppen, weil Änderungen auch bedeuten könnten, weniger Einfluss auf die Verteilung öffentlicher Ressourcen zu haben. Und dies wiederum könnte zu geringerer Unterstützung für die herrschenden politischen Kräfte führen. Da Territorial-autonomie in den meisten Fällen nicht nur die nationalen Minderheiten betrifft, sondern die gesamte regionale Gemeinschaft, spielt die Nutzung der Autonomie für alle Bewohner eine immer wichtigere Rolle, aber auch der innere Pluralismus und die demokratische Mitsprache gegenüber den eigenen politischen Vertretern.

Die jüngste Geschichte hat dazu geführt, dass Südtirol keinen Zankapfel zwischen verfeindeten Mächten mehr bildet: weder werden die Minderheiten als Bedrohung der Einheit der italienischen Nation gesehen, noch wird der Staat als Bedrohung für die Existenz der Minderheiten empfunden. Vielmehr ist man Partnern geworden, die gemeinsame wichtige Regierungsfunktionen zu meistern haben. In diesem Licht kann es sinnvoll sein, einige eher defensive Prinzipien und Regeln des

Zusammenlebens zu überdenken und durch flexiblere und funktionsorientierte Prinzipien zu ersetzen, die nicht die Ethnizität als einziges Leitmotiv haben. Eine weitere Verstärkung des territorialen Aspektes der Südtirol-Autonomie wird die Transformation von einer Konfliktgesellschaft hin zu einer Gesellschaft gleichberechtigter Gruppen fördern, in der man Mehrsprachigkeit als Bereicherung schätzt.

Extern ist die Südtiroler Autonomie völkerrechtlich in einem bilateralen Friedensvertrag verankert, in der italienischen Verfassung und wird unterstützt durch eine langfristige Entwicklung des italienischen politischen Systems hin zu einem Föderalsystem, auch wenn es fraglich ist, ob die Paketbestimmungen auch vom geltenden Friedensvertrag abgesichert sind.

Südtirol wird sowohl von Italien als auch von Österreich schon fast rituell als „ein Modell für die Lösung von Minderheitenkonflikten“ präsentiert. Intern gibt es eine große Mehrheit der Bevölkerung, die hinter der Autonomie steht mit einem hohen Grad an Zustimmung zu den Parteien, die die Fortentwicklung der Autonomie auf ihre Fahnen geschrieben haben. Dennoch verweigert sich immer noch eine beträchtliche Minderheit der Italiener dieser Entwicklung und beharrt auf nationalistischen und zentralistischen Sichtweisen, auch aus dem Gefühl heraus, die Kontrolle und Führungsrolle infolge der Autonomie verloren zu haben. Eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der deutschen Volksgruppe erhofft sich nach wie vor eine Lösung durch die sofortige Anwendung des Selbstbestimmungsrechtes.

Eine Assimilation der nationalen Minderheiten scheint nichts mehr als ein Schatten der Vergangenheit zu sein. Südtirol bildet kulturell gesehen einen Teil des deutschsprachigen Kulturraums in Mitteleuropa mit Brückenfunktion nach Italien und kann, im Zuge der fortschreitenden Integration und modernen Kommunikation in Europa, seine kulturelle Identität voll entfalten, im Austausch mit den Italienern, die dieselbe Region teilen. Für eine gemischte Kultur besteht im Unterschied etwa zu Luxemburgs Zwei- und Dreisprachigkeit in anderem politischen Kontext kaum Platz. Vielmehr wird in Südtirol einsprachige Territorialität, Kulturautonomie für die Gruppen, Zweisprachigkeit im öffentlichen Bereich, Weltoffenheit bei den Medien und Konkordanzdemokratie bei politischen Entscheidungen gepflegt, ohne dass dies zu einer „Kreolisierung der Kulturen“ geführt hätte.

Bibliographie und Dokumente

- Das Gruber-De Gasperi-Abkommen (einschließlich des englischen Originaltextes) findet sich auf: http://www.regione.taa.it/giunta/normativa_it/normat_pag_it.htm
- Das Autonomiestatute Trentino-Südtirols, d.p.r. 31/8/1972, no. 670 (deutscher Text) findet sich unter: http://www.provinz.bz.it/lpa/autonomy/autonomy_statute_eng.pdf; und auf Englisch in: Magliana, Melissa, The Autonomous Province of Bolzano-Südtirol, Arbeitsheft No. 20, European Academy Bolzano 2000 - Appendix, S. 167 - 195
- Die italienische Verfassung kann abgerufen werden auf: <http://www.eurac.edu/miris>
- Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Lukas Bonell/Ivo Winkler, Südtirols Autonomie, Bozen, June 2005
<http://www.provinz.bz.it>: Allgemeines über Südtirol auf dem offiziellen Portal der Südtiroler Landesregierung (Bürgernetz); u.a. <http://www.provinz.bz.it/lpa/pule>: Südtirol Handbuch 2006, das neue Autonomiestatut, Südtirols Autonomie.
- Government of the Province of Bolzano-Südtirol, South Tyrol - an Introduction, Bozen, 2002
- Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hrsg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, EURAC, Nomos, Bozen 2005
- Joseph Marko/Francesco Palermo/Jens Woelk, Tolerance established by Law - The Autonomy of South Tyrol: Self-Governance and Minority Rights, European Academy Bozen, BRILL, 2007
- European Academy of Bozen (EURAC), Francesco Palermo/Carolin Zwilling, Bibliografia dell'Autonomia della Provincia di Bolzano, Arbeitshefte/Quaderni 32, Bozen: 2002.
- Antony Alcock, The South Tyrol Autonomy - A Short Introduction, Bolzano: 2001, at: http://www.provinz.bz.it/aprov/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=1899
- Melissa Magliana, The Autonomous Province of Bolzano-Südtirol: A Model of Self-Governance? Quaderno/Arbeitsheft No. 20, European Academy Bozen/Bolzano 2000
- Jens Woelk, Südtirol: ein Lehrbeispiel für Konfliktlösung? In: Friedens-Warte 1/2001, S.101-124
- Emma Lantschner, Breve Sintesi della Storia dell'Alto Adige, in Joseph Marko, Sergio Ortino and Francesco Palermo (eds.), L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano, Verona: 2001, p.14-33
- Eduardo Ruiz/Markko Kallonen, Territorial and European National Minorities: South Tyrol, Basque Country and Åland Islands, Working Papers, EURAC Bozen 2003
- Francesco Palermo, Italy's long devolutionary path towards federalism, in: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West, Manchester 2004, p.182-201 on: <http://www.eurac.edu/Press/Publications/Monographs/0049635.htm>
- Francesco Palermo, Asymmetric "quasi-federal" regionalism and the protection of minorities: the case of Italy, 2004, p.107-131
<http://www.regione.sardegna.it/inglese>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Sardinien
<http://www.regione.fvg.it>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien
<http://www.regione.vda.it>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Aostatal
- Robert Louvin (1997), La Valle d'Aosta - Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo, Musumeci Editore, Quart
- UN Resolution n. 1497 (XV), 31 October 1960, The Status Of The German-Speaking Element In The Province Of Bolzano, Implementation Of Paris Agreement Of 5 September 1946
<http://www.un.org/documents/ga/res/15/ares15.htm>
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0152/71/IMG/NR015271.pdf?OpenElement>
- UN Resolution n. 1661 (XVI), 28 November 1961, The Status Of German-Speaking Element In The Province of Bolzano (Bozen): <http://www.un.org/documents/ga/res/16/ares16.htm>
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0167/14/IMG/NR016714.pdf?OpenElement>
- The "Package", D.P.R. 670/1972, in: Antony Alcock, The South Tyrol Autonomy - A Short Introduction, Bolzano: 2001, at: http://www.provinz.bz.it/aprov/publ/publ_getreso.asp?PRES_ID=1899

3.2 Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens Das Baskenland und Katalonien

Seit dem Ende der Franco-Ära 1975 begann in Spanien ein Prozess der Regionalisierung, der zu einer quasi-föderalen Struktur des Staates geführt hat, womit vor allem auf die Forderungen der kleinen, historisch begründeten Nationen Spaniens wie der Katalanen, Galizier und Basken eingegangen wurde. Andere Regionen mit verschiedener Geschichte und ethnisch-sprachlichem Hintergrund wie etwa Valencia, Navarra, die Balearen, die Kanarischen Inseln, Asturien und Kantabrien trugen diese Entwicklung zur vertikalen Gewaltenteilung und mehr regionaler Autonomie mit. Zwischen 1978 und 1983 wurden dann alle Regionen Spaniens¹³⁶ in diesen Regionalisierungsprozess einbezogen, sodass der spanische Staat heute aus 17 „Autonomen Gemeinschaften“ mit verschiedenem Umfang an Autonomie besteht.

Die im Dezember 1978 in Kraft getretene heutige Verfassung anerkennt das Recht der „Nationalitäten“ (nicht Nationen bzw. Regionen) auf Autonomie und enthält allgemeine Bestimmungen zur Regionalisierung.¹³⁷ In den ersten Jahren regelte der spanische Staat im Wege von bilateralen Verhandlungen jede Regionalautonomie separat von den übrigen, was zur verfassungsrechtlichen Verankerung verschiedener Autonomiesysteme führte. Das Baskenland, Galizien, Katalonien und Andalusien absolvierten dieses Verfahren vollständig. Später änderte der Staat seine Vorgehensweise zur Gestaltung der Regionalisierung und versuchte, den Prozess für alle Autonomen Gemeinschaften gleichzeitig durchzuführen. Im Mai 1983 hatten alle Regionen einen bestimmten autonomen Status erhalten, doch geht die stufenweise Erweiterung der Autonomie weiter.

Ist Spanien ein heimlicher Bundesstaat? Die spanische Verfassung von 1978 unterlässt wohlweislich jede Festlegung der Staatsform. Sie beschreibt Spanien weder als zentralisierten, noch als föderalen, noch als regionalisierten Staat. Doch nach dem Scheitern der 2. Republik (1931-1939) und dem nahezu 40 Jahre

¹³⁶ Dies sind: Andalusien, Katalonien, Madrid, Valencia, Galizien, Kastilien-Leon, Baskenland, Kanarische Inseln, Kastilien-La Mancha, Murcia, Aragon, Extremadura, Asturien, Balearen, Navarra, Kantabrien, La Rioja (Ceuta und Melilla sind autonome Städte).

¹³⁷ Alle Verfassungen der Erde finden sich in: <http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html> Die spanische Verfassung findet sich auf: [<http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html>].



andauernden, sehr zentralistischen Franco-Regime bestand in Spanien Konsens darin, dass der spanische Staat eine Form der inneren territorialen Machtteilung finden musste. 1978 standen die Verfassungsschöpfer vor der Aufgabe, die regionale Frage zu lösen, ohne einen echten Bundesstaat schaffen zu müssen. Dieser Herausforderung begegnete man, indem man das neue System nicht benannte, sondern ein Verfahren zur Einrichtung differenzierter Regionalautonomien begründete. Die Verfassung schuf eine „Option für Autonomie“, die es den Regionen freistellte, unter der Voraussetzung bestimmter historischer, kultureller und geographischer Eigenheiten einen bestimmten Weg zur Autonomie einzuschlagen oder nicht. Wenn sie Autonomie wählten, konnten sie entscheiden, welchen in der Verfassung definierten Umfang an Befugnissen sie in eigener Verantwortung übernehmen wollten.¹³⁸ Dieses Verfahren wurde in Spanien „Autonomie á la carte“ benannt. Bei Konflikten in der Zuordnung von Befugnissen sollten die Normen des Zentralstaats vor jenen der Autonomen Gemeinschaften den Vorrang haben.

Schließlich erlaubt die spanische Verfassung dem Zentralstaat, die Autonomen Gemeinschaften in bestimmten Bereichen zu kontrollieren. In der Praxis sind diese Kontrollbefugnisse jedoch nie so stark genutzt worden. Die zahlreichen Konflikte wurden vielmehr durch bilaterale Abkommen gelöst. Diese Entwicklung hat seit 1979 zu einem Staatsaufbau geführt, der zwar nicht so benannt wird, aber de facto der Struktur asymmetrischer Bundesstaaten entspricht. Doch offiziell ist Spanien kein Bundesstaat, sondern ein „Staat der autonomen Gemeinschaften“, der einzige weltweit.

¹³⁸ Vgl. Violeta Ruiz Almendral, ‘Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities’, *European Taxation* (IBFD), Volume 42, No.11, November 2002, .467–75

3.2.1 Das Baskenland

Bevölkerung (2005)	2.124.846
Fläche	7.234 km ²
Hauptstadt	Vitoria-Gasteiz
Offizielle Sprachen	Baskisch, Spanisch
Autonomie seit	1979

<http://en.wikipedia.org/>

Das Baskenland liegt im Nordosten der iberischen Halbinsel an den westlichen Ausläufern der Pyrenäen.¹³⁹ Die Grenzen des Baskenlandes sind umstritten. Traditionell bezog sich der Ausdruck Baskenland auf alle von Basken besiedelten Gebiete. Doch in den vergangenen 10 Jahrhunderten haben die neolateinischen Sprachgebiete das Gebiet, in dem vorwiegend Baskisch gesprochen wird, immer mehr zurückgedrängt. Heute werden unter Baskenland all jene politischen und historischen Gemeinschaften verstanden, in denen die baskische Sprache (Euskera) und Kultur in irgendeiner Form noch lebendig sind:

1. die Provinzen Bizkaia, Gipuzkoa und Alava, die zusammen die Baskische Autonome Gemeinschaft in Spanien bilden;
2. ein Teil Obernavarras, der Teil der Autonomen Gemeinschaft von Navarra in Spanien ist;
3. das nördliche Baskenland, das Teil des französischen Départements „Atlantische Pyrenäen“ (Region Aquitaine) ist.

Die Gesamtbevölkerung dieser drei Teile des historischen Baskenlandes beträgt 2,8 Millionen, doch nur 2,1 Millionen leben in der Autonomen Gemeinschaft des Baskenlandes. In diesem geschichtlich-kulturellen Sinne umfasst das Baskenland rund 20.000 km², doch die Autonome Gemeinschaft (Euzkadi) stellt nur ein Drittel davon. Es gibt wachsende Bestrebungen, auch im Nordbaskenland ein eigenes baskisches Département zu gründen. In diesem Kapitel wird jedoch nur auf die Autonome Gemeinschaft in Spanien eingegangen.

Rund ein Drittel der heutigen Bevölkerung dieser Region von etwa 2,1 Millionen ist aus verschiedenen anderen Regionen Spaniens zugewandert, insbesondere während der 60er und 70er Jahre. Nur ein Drittel der baskischen Bevölkerung hat baskische Großeltern und spricht



Baskisch auch im Alltagsleben. Größere Gemeinschaften von Basken gibt es auch in Nord- und Südamerika.

3.2.2 Die Entstehung der baskischen Autonomie

Die Basken sind ein ganz eigenständiges Volk, dessen Wurzeln in vorrömische Zeiten zurückreichen. Die Basken sprechen eine Sprache, die mit keiner anderen europäischen Sprache verwandt ist. Von 1200 bis 1800 befand sich jede der baskischen Provinzen in einer besonderen Beziehung mit dem Königreich Kastilien und verfügte über eigene Rechtsdokumente oder Chartas (die sog. fueros), die Autonomie sowie eigene Finanz-, Justiz- und Verwaltungsstrukturen garantierten. Zudem war keine dieser Provinzen verpflichtet, der königlichen Armee Truppen zu stellen, durften aber bei Bedarf selbst diplomatische Beziehungen mit auswärtigen Mächten aufnehmen.

Als der spanische Nationalismus während des 19. Jahrhunderts erstarkte, kam auch die Jahrhunderte alte, in den fueros verbrieft baskische Autonomie unter Druck. 1839 und 1876 in Kraft gesetzte Gesetze schafften die wichtigsten Befugnisse dieser politischen Systeme mit Quasi-Unabhängigkeit ab. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fasste in Reaktion darauf auch in der baskischen Bevölkerung eine nationalistische Bewegung Fuß, die zur Gründung der Partei Eusko Alderdi Jeltzala (EAJ/PNV)¹⁴⁰, führte. Diese Kraft gewann schnell großen Zulauf und ist bis heute die bestimmende politische Partei des Baskenlandes geblieben.

¹³⁹ Eduardo Ruiz/Markko Kallonen, *Territorial autonomy and European national minorities: South Tyrol, the Basque Country and the Åland Islands*, EURAC working papers, Bozen 2004; und Daniele Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain, Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, University of Nevada Press, Reno 2000

¹⁴⁰ *Partido Nacionalista Vasco*: der Name unterscheidet sich in der baskischen und spanischen Version: der baskische Name bedeutet „Baskische Partei Gottes und des alten Gesetzes“ und auf spanisch heißt die Partei „Baskische Nationalistische Partei“.

Als 1931 in Spanien die zweite Republik ausgerufen wurde, erlaubte die Verfassung einigen historischen Nationen Spaniens die Einrichtung einer Autonomie. Das Baskenland (ohne Navarra) wählte seine erste autonome Regierung 1936, doch schon ein Jahr später von den putschenden Truppen General Francos im Spanischen Bürgerkrieg unterdrückt wurde. Das bis 1975 währende Franco-Regime unterdrückte alles Baskische brutal. Dies führte wiederum zur Sammlung linksgerichteter Nationalisten in der gewaltbereiten Widerstandsbewegung ETA (Euzkadi ta Askatasuna, „Baskenland und Freiheit“), die seit ihrer Gründung 1962 für die Anwendung des vollen Selbstbestimmungsrechtes im Baskenland in seiner historischen Ausdehnung kämpft. In Spanien haben in den vergangenen 45 Jahren in Zusammenhang mit dem Baskenlandkonflikt fast 1.000 Menschen ihr Leben verloren. Erst im April 2006 erklärte die ETA einen permanenten Waffenstillstand, der immer noch nicht ganz eingehalten wird.

Während der bewaffnete Konflikt überwunden zu sein scheint, dreht sich der politische Konflikt heute um den Umfang der Autonomie und das Recht auf Selbstbestimmung. Das heutige Autonomie-system im südlichen Baskenland gründet auf der spanischen Verfassung von 1978 und den historischen Rechten (fueros) der vier traditionellen Baskischen Territorien oder Provinzen.¹⁴¹ Die Provinzen Alava, Guipuzkoa und Biskaia erhielten das Recht, die „autonome Gemeinschaften des Baskenlandes“ (Euzkadi) zu bilden. Das Autonomiestatut des Baskenlandes wurde 1979 vom Parlament in Madrid verabschiedet und von der Bevölkerung des Baskenlandes in einer Volksabstimmung angenommen.

Navarra erhielt die Möglichkeit, dieser Autonomen Gemeinschaft nach einem eigenen Referendum beizutreten, doch zog es diese Region vor, eine eigene Autonome Gemeinschaft zu bilden. 1978 war die spanische Verfassung aufgrund der nicht erfolgten Wiedervereinigung aller historischen baskischen Provinzen von der Mehrheit der Wähler des Baskenlandes abgelehnt worden, im Unterschied zum gesamten restlichen Staatsgebiet. Die Mehrheit der Bevölkerung des Baskenlandes betrachtet die Region Navarra anscheinend immer noch als wesentlichen Teil des Baskenlandes, doch nur einige Gegenden im Nordwesten Navarras haben einen höheren Anteil an

Baskisch-Sprechern. Der baskischen Sonderstellung in der Verfassung wurde auf jeden Fall Rechnung getragen, denn das Baskenland erhielt mit Katalonien mehr autonome Kompetenzen (Titel VIII der spanischen Verfassung) als alle anderen Regionen.

Die wichtigsten politischen Kräfte des Baskenlandes setzen sich heute für ein neues Autonomiestatut ein, das die Befugnisse der Autonomen Gemeinschaft weiter ausbauen, dem Baskenland eine internationale Vertretung und eine dem Zentralstaat gleichberechtigte Position verschaffen soll. Das Recht auf Selbstbestimmung des baskischen Volkes soll festgeschrieben werden. Wie erwartet wurde das von der baskischen Regionalversammlung genehmigte neue Statut im Januar 2005 vom Spanischen Parlament abgelehnt.

Wirtschaftlich betrachtet ist das spanische Baskenland eine der nach dem BIP pro Kopf¹⁴² reichsten Regionen Spaniens. Es gibt eine sehr starke Industrieregion rings um Bilbao, die die Region zum Ziel hunderttausender Einwanderer aus ärmeren Regionen im Süden werden ließ. Die Einwanderung kam in den 1980er Jahren zum Stillstand, als die alten Industriebranchen und vor allem die Stahlindustrie und Werften in Krise gerieten.

3.2.3 Die Autonomie des Baskenlandes

Laut heutigem Autonomiestatut bilden die drei konstitutiven Provinzen Alava, Guipuzkoa und Bizkaia zusammen in föderativer Einheit die „Autonome Gemeinschaft des Baskenlandes“. Die Legislative wird im Baskenland vom baskischen Parlament ausgeübt, das aus je 25 Abgeordneten aus jeder dieser drei Provinzen besteht. Das Parlament wird mit Verhältniswahlrecht alle vier Jahre direkt gewählt. Die Ausübung der legislativen Gewalt durch das Parlament darf nicht zu Lasten der Funktionen der drei Provinzen (historischen Territorien) gehen. Die Landtage der drei Provinzen, ebenfalls direkt von der Bevölkerung gewählt, verabschieden ihre eigenen Budgets und sind zuständig für Gemeindeabgrenzungen, Eigentumsrechte und das Wahlrecht. Außerdem können sie mit der Umsetzung von Maßnahmen in Bereichen, die ihnen vom baskischen Parlament übertragen werden, betraut werden.

Bei dieser Konstruktion gleichberechtigter Provinzen

¹⁴¹ Beide Statuten, das Statut von Guernica von 1979 und der 2005 von Madrid abgelehnte Reformentwurf für das baskische Statut, können eingesehen werden unter: <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>, die Website des Präsidenten des autonomen Baskenlandes.

¹⁴² Statistische Daten zum Baskenland unter: http://www.eustat.es/document/en_cifras_i.html Statistische Daten der spanischen Regierung: <http://www.map.es/po-autonomica/casocioeco/principv.htm>

beruft man sich auf die uralte baskische Tradition, obwohl Alavas Bevölkerung nur ein Fünftel jener Bizkaias beträgt. Sie dient vor allem der Dezentralisierung der beträchtlichen Verwaltungsaufgaben der Gemeinschaft an die drei Provinzen. Für die wichtigsten Politikfelder ist jedoch das gemeinsame baskische Parlament zuständig. Die Gesetzesinitiative können seine Mitglieder, die baskische Regierung und die Institutionen der historischen Territorien ergreifen.

Neben den nach gesamtstaatlichem Wahlrecht gewählten Abgeordneten zu den Cortes, dem Parlament in Madrid, gibt es keine spezielle Vertretung des Baskenlandes beim Zentralstaat. Die einzige permanente gemischte Kommission befasst sich mit Finanzen und Steuerwesen.

Das Autonomiestatut verleiht der baskischen Regierung das Recht, bei der Bestellung der Richter und der Verwaltung der Gerichtsbarkeit der Region mitzuwirken. Ein nur für das ganze Baskenland zuständiges Oberlandesgericht ist errichtet worden, das „Hohe Gericht“. Diese Gericht, aufgebaut nach den Prinzipien des einschlägigen Staatsgesetzes, ist die höchste Berufungsinstanz der Gemeinschaft. Sein Präsident wird direkt vom König berufen. Die Autonome Gemeinschaft und das spanische Justizministerium müssen mit der baskischen Justiz zusammenarbeiten, um eine den Staatsgesetzen entsprechende Verwaltung der Justiz im Baskenland zu gewährleisten.¹⁴³

Die Exekutivgewalt liegt im Baskenland beim Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft, dem lehendakari, der vom Baskischen Parlament gewählt wird. Er leitet eine Regierung, die vom spanischen König ernannt wird. Der Präsident des Baskenlandes kann die Regierung auflösen.¹⁴⁴

Die politische Autonomie des Baskenlandes findet ihren Niederschlag in einer Reihe von legislativen und exekutiven Befugnissen, die diese Autonomie zu einer der umfassendsten in ganz Europa machen. Das Autonomiestatut von 1979 verleiht dem Baskenland die alleinige Zuständigkeit für die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Raumplanung, Wasserwirtschaft und Umweltschutz, Gesundheit und Hygiene, das regionale Transportwesen, das Sozialwesen, die soziale Sicherheit und weitere Politikfelder. Demgegenüber

ist der Zentralstaat nur mehr für die Verteidigung und Außenpolitik, Staatsbürgerschafts- und Visafragen, Zölle und Grenzkontrollen, das Post- und Telekommunikationswesen sowie für die Währungs- und Geldpolitik zuständig.

Das Autonomiestatut schuf auch eine eigene baskische Polizei, die Ertzaintza. Doch erst 1989 wurde im Rahmen einer Vereinbarung mit der Regierung in Madrid dem Baskenland die volle Verantwortung über seine innere Sicherheit übertragen. Die Präsenz der spanischen Polizei war aufgrund ihrer Rolle in der Repression des baskischen Widerstands während der Franco-Zeit immer wieder ein Stein des Anstoßes gewesen. Unter bestimmten Umständen ist die staatliche Polizei immer noch zur Intervention im Baskenland zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung befugt.

Das baskische Autonomiestatut verleiht der baskischen Regierung als einziger Regionalregierung Spaniens die Befugnis, alle Steuern auf ihrem Gebiet einzuhoben. Ein Teil dieses Steueraufkommens wird nach jährlichen Verhandlungen als „Tribut“ dem Zentralstaat weitergeleitet. Dies geht auf die traditionelle Steuerhoheit der „Historischen Territorien“ zurück, die in den fueros verankert waren. In diesem Sinne hat jede Provinz des Baskenlandes sein eigenes „Schatzministerium“, das für die Steuereinhebung zuständig ist. Mit den erzielten Einnahmen werden zunächst die Budgets der Autonomen Gemeinschaft gedeckt und dann die im Baskenland getätigten Ausgaben des Zentralstaats finanziert. Mit diesem System kann das Baskenland seine Finanzen eigenständig regeln, wenn auch die Aufteilung der Einnahmen zwischen Gemeinschaft und Staat koordiniert werden muss. Da das Baskenland wirtschaftlich besser dasteht als Spanien im Durchschnitt und die autonomen Behörden ein höheres Steueraufkommen erzielen, ist diese Finanzregelung vorteilhaft fürs Baskenland, obwohl es kaum Befugnisse hat, das Steuersystem selbst nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.

Besondere Bedeutung kommt bei den Machtbefugnissen des Baskenlandes dem Kultur- und Bildungswesen zu. Das Schulsystem wird größtenteils von der baskischen Regierung geregelt, die alle Maßnahmen zur Förderung der baskischen Sprache treffen kann. Sie kann außerdem eine vom Zentralstaat unabhängige Kulturpolitik betreiben.¹⁴⁵ Das autonome Baskenland verfügt auch über einige Kompetenzen

¹⁴³ Vgl. International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, p.36-37; and Hurst Hannum, *op.cit.*, Philadelphia 1996, S.272-273

¹⁴⁴ <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net> Website des Präsidenten des autonomen Baskenlandes

¹⁴⁵ International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S.43

im Medienbereich, z.B. einen eigenen Rundfunk- und Fernsehsender, der ein volles Programm in baskischer Sprache und immer mehr baskisch synchronisierte Spielfilme bietet. Das Spanische (die kastilische Sprache) und das Baskische sind im Baskenland gleichgestellte „ko-offizielle“ Sprachen (Art. 6 Aut. St.). Die Sprachenfrage war im Baskenland schon seit jeher eine Schlüsselfrage im Kampf der Basken für die Erhaltung ihrer Identität und für Autonomie. Laut einer neueren Studie¹⁴⁶ verwendeten 2003 auf eine Gesamtbevölkerung von 2,1 Millionen nur 667.000 Personen aktiv täglich die baskische Sprache. Es gibt keine klare Unterscheidung zwischen den „gebürtigen Baskisch-Sprechern“ und der spanischsprachigen Bevölkerung. Doch die Kenntnis des Baskischen gewinnt mit einer verstärkten baskischsprachigen Sozialisation der jungen Generation seit Einführung der Autonomie 1979 an Boden. Im Baskenland sind es nicht so sehr die Sprachenunterschiede, die die sozialen und politischen Differenzen und Spannungen markieren. Die nationale Identität des Baskenlandes wird von vielen seiner Bewohner mehr aus einem ideologischen Konzept der baskischen Nation abgeleitet denn aus der objektiven Sprachbeherrschung.

Das baskische Bildungssystem ist gemischt. Die Eltern und Kinder können wählen zwischen einer Schule mit Spanisch als Unterrichtssprache (Modell A), jener mit Baskisch als Unterrichtssprache (Modell D) oder einer Kombination der beiden (Modell B). Obwohl das Baskische auch innerhalb der Autonomen Region immer noch eine Minderheitensprache ist, entscheidet sich die große Mehrheit der Eltern zu ungefähr gleichen Teilen für die Modelle A und D in der Grundschule, während das zweisprachige Modell B eher ein Auslaufmodell darstellt.

Im Baskenland hat jeder das Recht, gegenüber allen öffentlichen Ämtern und Gerichten eine der offiziellen Sprachen seiner Wahl zu gebrauchen. Unbeschadet davon kann jeder Bürger Spaniens auf dem gesamten Staatsgebiet die spanische Sprache im öffentlichen Bereich benutzen. Das baskische Autonomiestatut hat für die Anwendung der Sprachbestimmungen ein Territorialmodell entwickelt, das auch einige Gebiete von Navarra betrifft, doch rechtliche Umstände haben dort die volle Anwendung dieser Bestimmungen bisher verhindert. Vor allem jene Bereiche der Verwaltung, die unter Kontrolle des Zentralstaats verblieben sind, lassen nur widerstrebend den Gebrauch des

Baskischen in ihren Ämtern zu.

Welche rechtliche Verankerung genießt das baskische Autonomiestatut? Die spanische Verfassung erkennt in Art. 2 das Recht auf Autonomie der Nationalitäten, die die „Spanische Nation“ bilden an, doch gibt es keine Liste oder Karte jener autonomen Gemeinschaften mit spezifischen Garantien für ihren Status noch gibt es eine internationale bzw. völkerrechtliche Verankerung der baskischen Autonomie. Das Baskenland hat keine Schutzmacht im Ausland.¹⁴⁷

3.2.4 Die jüngste politische Entwicklung

Das Bestreben der Mehrheit der Bevölkerung des Baskenlandes ist die volle Anerkennung der baskischen nationalen Identität und des Rechts auf Selbstbestimmung der „baskischen Nation“. Dieser übergreifende Grundwert, zu dem sich die baskische Nationalbewegung bekennt, steht in Konflikt mit dem in der Verfassung verankerten Grundsatz der nationalen Einheit Spaniens. Diese teilweise widersprüchliche Grundausrichtung und die Forderung der Basken, die Autonomie weiter auszubauen, birgt allerhand politisches Konfliktpotenzial. Auch der baskische Nationalismus und sein Widerstand gegen den spanischen Zentralismus hat alte Wurzeln. Letzterer begann in repressiver Form im 19. Jahrhundert unter den Karlisten, setzte sich fort unter der Diktatur von Primo de Rivera (1923-1928) und artete unter Franco von 1937 bis 1975 in regelrechte Unterdrückung aus. Inspiriert vom Beispiel kleinerer europäischer Nationen, die in jüngster Zeit unabhängig geworden sind und allesamt weniger Einwohner als das Baskenland zählen (Estland, Slowenien, Kosovo, Montenegro), schwebt verschiedenen politischen Kräften des Baskenlandes heute noch die volle Staatlichkeit vor. In dieser Perspektive wird die Autonomie als eine Übergangsphase gesehen. Der baskische Nationalismus ist ein starkes Element in der Sozialisierung und im Gemeinschaftsleben im modernen Baskenland und wird sowohl von älteren politischen Kräften (PNV) wie von jüngeren Bewegungen (Herri Batasuna, Eusko Alkartasuna) gefördert, wird aber auch genährt in einem breiten Netz von Kultur-, Sport- und Freizeitvereinen, kirchlichen Gruppen, alternativen Medien, tief verwurzelten Traditionen und beliebten Großveranstaltungen und Volksfesten. Dies

146 Vgl. Susanne Tumler (2004), *Zur sprachlichen und sprachpolitischen Situation im Baskenland*, in: Europa Ethnica 2004, S.75-81

147 Daniel Elazar (1991), *Federal Systems of the World, A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman Group UK, 235

zusammen stiftet immer wieder kulturelle Identität und Gemeinschaft. Die Autonomie scheint heute schon dieser Art von kultureller nationaler Selbstfindung viel Raum zu bieten.

Wie kann nun das baskische Autonomiestatut abgeändert werden? Art.1 des Statuts sieht vor, das „die Basken das Recht auf Selbstregierung und auf die Konstituierung einer autonomen Gemeinschaft innerhalb des spanischen Staaten haben unter der Bezeichnung ‚Baskenland‘ oder Euzkadi, in Übereinstimmung mit der spanischen Verfassung und dem Autonomiestatut“. Sein politischer Status kann nur durch eine Abänderung des Autonomiestatuts geändert werden. Solche Abänderungen können vom baskischen Parlament auf Vorschlag von mindestens 1/5 seiner Mitglieder, von der baskischen Regierung und dem spanischen Parlament initiiert werden. Das Parlament in Madrid muss jede Abänderung mit einem Staatsgesetz genehmigen, und daraufhin die baskische Wählerschaft in einer Volksabstimmung befragen. Dieses Verfahren ist dann erforderlich, wenn sich die Abänderung auf die Beziehung zwischen dem Baskenland und dem spanischen Staat bezieht. Dessen ungeachtet nahm das baskische Parlament im Februar 1989 eine Resolution einseitig an, worin das Recht des baskischen Volkes auf Selbstbestimmung proklamiert wird sowie sein Recht, frei über seinen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Status abzustimmen.

Im Baskenland hat die politisch motivierte Gewalt der ETA nicht nur die politische Debatte, sondern auch das Alltagsleben der ganz normalen Bürger in Mitleidenschaft gezogen. Im März 2003 wurde die Partei Herri Batasuna, die als politischer Arm der ETA betrachtet wird und in der Regel bei den Wahlen im Baskenland rund 20% der Stimmen auf sich vereinte, vom spanischen Höchstgericht auf der Grundlage eines 2002 verabschiedeten Gesetzes des Zentralstaats verboten, das von allen baskischen Parteien abgelehnt worden war. Obwohl die Unterstützung für politische Gewalt im Baskenland in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat, genießt die ETA noch allerhand Sympathien. Erst im März 2006 kündigte die ETA einen permanenten und definitiven Verzicht auf Gewalt an.

Somit können heute drei ziemlich unterschiedliche Gruppen in der baskischen Politik beobachtet werden. Zum ersten die Verteidiger des Rechts auf Selbstbestimmung durch Ausbau der Autonomie; zum zweiten Gegner dieses Rechts, die auch der Erweiterung der Autonomie mit großer Skepsis begegnen, und

eine dritte Gruppe, die das Selbstbestimmungsrecht sofort in Anspruch nehmen will. Es gibt also keinen allgemeinen Konsens zum gesamten politischen Rahmen. Während für die spanischen Parteien das bestehende Statut schon maximalen Spielraum für die baskische Selbstregierung darstellt, ist die heutige Autonomie für die baskischen Parteien nur ein Schritt weiter im Prozess zunehmender Eigenständigkeit.

Somit kann die heutige Autonomie nicht als die endgültige Lösung des Baskenlandkonflikts betrachtet werden und bleibt ein Dauerbrenner der spanischen Innenpolitik. Der spanische Staat hat bereits Erfahrung mit vielen Asymmetrien in der Gewährung von Autonomie an die 17 Autonomen Gemeinschaften des Landes gesammelt. Die Gewährung weiterer „Privilegien“ ans Baskenland und Katalonien könnte aus der Perspektive der nationalen Parteien Forderungen nach ähnlicher Selbstregierung anderer Gemeinschaften aufschaukeln. Drei Szenarien zum zukünftigen politischen Status sind somit vorstellbar:¹⁴⁸

1. die Beibehaltung des Status quo
2. die Schaffung eines höheren Grads an Autonomie für das Baskenland innerhalb des spanischen Staats
3. die Sezession und Bildung eines unabhängigen Baskenlandes

Die Beibehaltung des Status quo wäre verbunden mit Instabilität, was die institutionellen Beziehungen zwischen Madrid und dem Baskenland verschlechtern könnte. Die Schaffung eines neuen Rahmens einer weiterreichenden Autonomie innerhalb des spanischen Staats könnte auch von den spanischen Linksparteien unterstützt werden. Doch auch wenn ein neues Statut des Baskenlands verabschiedet würde, gäbe es einen Konflikt bezüglich der Grenzziehung, da der nördliche Teil (Frankreich) und Navarra von diesem hypothetischen baskischen Staat ausgeschlossen blieben.

Seit 1990 haben verschiedene baskische Parteien und Organisationen eine Reihe von Vorschlägen zur Lösung dieser Frage vorgelegt, doch fast alle scheiterten am Widerstand der Zentralregierung. Das Grundanliegen der politischen Kräfte des Baskenlandes, geführt vom derzeitigen Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft Juan José Ibarretxe, war es, das Statut von 1979 zu erneuern. Die aus PNV, Eusko Alkartasuna (EA) und Vereinter Linken (EB-IU) gebildete baskische

148 Der Text findet sich in der Website des Präsidenten des autonomen Baskenlandes: <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>

Regierung lancierte am 25. Oktober 2003 ein neues Autonomiestatut fürs Baskenland, das der Region zusätzliche Selbstregierungs-befugnisse verschafft hätte. Am 30. Dezember 2004 stimmte das baskische Parlament mit 39 gegen 33 Stimmen für den Ibarretxe-Vorschlag, der auch die Möglichkeit eines Referendums über eine eventuelle Unabhängigkeit vorsieht. Diese neue Autonomie wäre mit einer eigenen Gerichtsbarkeit, Polizei, Steuersystem ausgestattet sowie mit einer „regionalen Staatsbürgerschaft“ für jene Bewohner mit baskischen Vorfahren. Das Baskenland würde zwar Teil des spanischen Staats bleiben, doch nur mehr in „freier Assoziation“ mit Spanien. Auch eine eigenständige Vertretung des Baskenlandes in der EU und in anderen internationalen Organisationen würde geschaffen. Die größten spanischen Parteien, die Sozialisten (PSOE) und die Volkspartei (PP), warfen der baskischen Regierung vor, damit eine Reihe von Artikeln der Verfassung zu verletzen und das Land noch weiter zu spalten und stellten sich gegen den Plan.¹⁴⁹ Erwartungsgemäß lehnte das spanische Parlament den Vorschlag des Baskenlandes für ein neues Autonomiestatut im Jänner 2005 mit 313 gegen 29 Stimmen ab.

3.2.5 Kataloniens Autonomie

Drei der Autonomen Gemeinschaften Spaniens werden auch als „historische Nationalitäten“¹⁵⁰ bezeichnet, die auf eine längere Tradition regionaler Selbstregierung verweisen können, nämlich Katalonien, Galizien und das Baskenland. Die bevölkerungsreichste dieser drei Regionen, Katalonien, genoss während der 2. spanischen Republik von 1931 bis 1939 eine umfassende Autonomie.

Die Autonome Gemeinschaft Katalonien ist nur eine von vier Gemeinschaften Spaniens, die vorwiegend



oder zum Teil von Katalanen bewohnt werden. Sie kann als das Kerngebiet des katalanischen Volks betrachtet werden. Die katalanische Sprache und Kultur ist auch auf den Balearen dominant, während Katalanen in Valencia einen erheblichen Teil der Bevölkerung bilden. In Aragon sowie außerhalb Spaniens auch in Frankreich und Italien gibt es eine katalanische Minderheit. In Andorra hingegen ist das Katalanische die Staatssprache.

Mit einer Bevölkerung von 7,5 Millionen (2011) ist Katalonien die größte Territorialautonomie der Welt und die Katalanen sind die größte europäische Nation ohne eigenen Staat. Obwohl die Mehrheit der Katalanen Katalonien als eine Nation betrachten, ist die Autonomie dieser Gemeinschaft nicht an ein ethno-linguistisches Kriterium bezüglich der einzelnen Bewohner gebunden. Katalonien ist zuallererst eine einem Gliedstaat eines Bundesstaats vergleichbare territoriale Einheit, in der es rechtlich keine Rolle spielt, ob jemand als Muttersprache Katalanisch oder eine andere Sprache Spaniens spricht. Autonomie wird in Spanien seit jeher als Territorialautonomie begriffen. Nicht die Zugehörigkeit eines Bürgers zu einer der anerkannten „Nationalitäten“ (bzw. Sprachgemeinschaften) spielt eine Rolle, sondern nur sein legaler Wohnsitz in einer der Gemeinden der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Der nationale Charakter einer Autonomen Gemeinschaft wie Katalonien – ähnlich auch im Baskenland, den Balearen, Galizien, Asturien usw. – rührt vom der ethnischen, kulturellen und geschichtlichen Identitätsempfinden der Mehrheit der Bevölkerung her und findet seinen Niederschlag in der autonomen Gesetzgebung, wie z.B. in der Sprachenpolitik und Schulpolitik, in den

¹⁴⁹ In Wahlen zum baskischen Parlament vom 17. April 2005 verlor die regierende PNV, geführt vom *Lehendakari* Ibarretxe, 4 Sitze, blieb aber stärkste Partei im Regionalparlament. Ibarretxe bildete daraufhin eine Koalitionsregierung mit dem baskischen Ableger der spanischen Sozialisten PSOE und der PCTV-EHAK (*Partido Comunista de Territorios Vascos*). Diese Partei fing einen Großteil der Stimmen von *Herri Batasuna* auf, die 2003 verboten worden war, genauso wie ihre Nachfolgeorganisation *Aukera Guztiak* (AG). PCTV-EHAK gelangte so zum ersten Mal ins baskische Parlament und wird immer noch verdächtigt, mit der ETA zu sympathisieren, konnte aber nicht mehr ausgeschlossen werden.

¹⁵⁰ Im Spanischen bezeichnet „nacionalidad“ nicht nur Staatsangehörigkeit, sondern auch eine Art „Nation zweiter Kategorie“. In Katalonien beharrt man natürlich darauf, eine Nation zu sein.

Medien und anderen Politikfeldern.

Kataloniens 1931 geschaffene erste Autonomie gehört mit jener der Ålandinseln und des Baskenlandes zu den ersten Formen moderner Territorialautonomie der Geschichte. Das Experiment fand mit dem vom faschistischen Franco-Regime entfesselten Bürgerkrieg 1936-39 sein tragisches Ende. 1939 wurde das Autonomiestatut Kataloniens von Franco auch als Straftat abgeschafft, weil die Mehrheit der Katalanen sich seiner Machtergreifung widersetzt hatten. Während des Franco-Regimes wurde die katalanische Sprache und Selbstverwaltungsrechte weitestgehend unterdrückt. Erst nach Spaniens Rückkehr zur Demokratie 1978 erhielt Katalonien ein neues Autonomiestatut, das von der Wählerschaft in einer Volksabstimmung 1979 gutgeheißen und in der spanischen Verfassung verankert wurde. 25 Jahre später wurde dieses Statut gründlich überarbeitet, um den politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungen Rechnung zu tragen und den Umfang der katalanischen Autonomie zu erweitern. Mängel im ersten Statut, zunehmende zentralistische Tendenzen und sich wiederholende Konflikte über Finanzfragen führten zu einer „Generalüberholung“ der Autonomie.¹⁵¹

Während Kataloniens größte Partei, die moderat nationalistische Kraft *Convergència i Unió*, 20 Jahre in Barcelona allein regiert hatte, erreichten 2003 drei andere Parteien die Mehrheit im katalanischen Regionalparlament. Diese legten auf die Reform des Autonomiestatuts höchste Priorität, um legislative Kompetenzen zu erweitern, das Finanzsystem zu verbessern und die Rechte und Pflichten der Bürger von Katalonien insbesondere in sprachlicher Hinsicht besser zu definieren.

Nach zweijähriger Debatte verabschiedete das Parlament in Barcelona das 3. Autonomiestatut, das am 18. Juni 2006 von der Bevölkerung in einer Volksabstimmung bestätigt wurde und am 9.8.2006 in Kraft trat.¹⁵² Bei einer Beteiligung von 48,8% stimmten 73,2% dafür. 1979 hatten sich noch 59,7% der Wähler Kataloniens an der Volksabstimmung beteiligt, wovon 88,1% für das neue Statut gestimmt hatten. Anschließend wurde das Autonomiestatut auch vom spanischen Parlament abgesegnet, jedoch von der konservativen Partei PP vor dem Verfassungsgericht angefochten.

¹⁵¹ Vgl. Xabier Arzo, *The Autonomy of Catalonia*, in: Thomas Benedikter (ed.), 2009, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC, Bozen, 24-28

¹⁵² Der Text des neuen Statuts Kataloniens auf: <http://www.gen-cat.cat/generalitat/eng/estatut/index.htm>

In der Präambel des neuen Autonomiestatuts von 2006 wird Katalonien als Nation bezeichnet, während in der spanischen Verfassung nur den Rang einer „Nationalität“ zuerkannt bekommen hat. Der verfassungsmäßige Status bleibt jedoch jener einer Autonomen Gemeinschaft. 120 Abgeordnete von insgesamt 135 Mitgliedern des Regionalparlaments – mit Ausnahme jener des *Partido Popular* – hatten diese Bezeichnung begrüßt. Aus der Sicht der spanischen Regierung hat diese Präambel nur deklaratorischen Wert, nicht jedoch Rechtscharakter, zumal die spanische Verfassung die unauf löbliche Einheit der spanischen Nation festschreibt.

Auf der anderen Seite hegen katalanische Linksparteien wie die ERC und CUP starke Vorbehalte gegenüber dem neuen Statut mit der Begründung, dass es Katalonien nicht genügend Rechte auf Selbstregierung verschaffe. In diesen Mängeln sehen diese Parteien auch den Hauptgrund für die geringe Wahlbeteiligung der katalanischen Wähler.

Aufgrund der historischen, sprachlichen und kulturellen Unterschiede zum übrigen Spanien bezeichnen viele Einwohner Katalonien als eine eigene Nation. Der Begriff Nation wird dabei im Sinne einer Kulturnation verstanden und nicht über eine ethnische Zugehörigkeit definiert. Die Frage nach der Selbstbezeichnung als „Nation“ stand auch im Mittelpunkt der Verhandlungen um das neue 2006 verabschiedete Autonomiestatut. Das katalanische Parlament hatte mit großer Mehrheit (88,9%) gegen die Stimmen des *Partido Popular* (11,1%) eine Resolution beschlossen, die Katalonien als „Nation“ bezeichnet. Als dies jedoch im gesamtspanischen Parlament auf Widerspruch stieß, einigte man sich schließlich auf eine Kompromissformel in der Präambel. Demnach wird einerseits festgehalten, dass „das Parlament Kataloniens das Gefühl und den Willen der Bürger Kataloniens aufgenommen hat, indem es mit großer Mehrheit Katalonien als Nation definiert hat“, andererseits darauf verwiesen, dass „die spanische Verfassung [...] die nationale Wirklichkeit Kataloniens als Nationalität anerkennt“. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die spanische Verfassung von 1978 innerhalb der „unauf löblichen“ spanischen Nation nur „Nationalitäten“, nicht aber eigenständige Nationen kennt.¹⁵³

Laut einer Studie aus dem Jahr 2008 befürworten 35% der Bevölkerung Kataloniens eine staatliche Unabhängigkeit Kataloniens, 45% sind dagegen,

¹⁵³ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Katalonien>

20 % unentschieden. Tendenziell zeigt sich eine signifikant erhöhte Zustimmung zur Unabhängigkeit bei Bürgern, auf die eine oder mehrere der folgenden Eigenschaften zutrifft: hoher Grad an Kenntnissen bzw. Gebrauch des Katalanischen, höherer Bildungsgrad, Geburt in Katalonien, hoher Nutzungsgrad bei Informationsmedien und Wohnsitz außerhalb der Ballungsräume.¹⁵⁴

In einer Studie des staatlichen katalanischen Meinungsforschungsinstituts Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) vom Februar 2009 sprachen sich auf die Frage nach dem gewünschten Verhältnis zwischen Katalonien und Spanien nur 16,1% für eine vollständige Unabhängigkeit aus, während 35,2% einen Bundesstaat innerhalb eines föderalen Spaniens und 38,6 % das derzeitige Modell als Autonome Gemeinschaft befürworteten. 63,7% wünschen sich nach dieser Studie grundsätzlich mehr Autonomie für Katalonien. Die Umfragen sind nur bedingt vergleichbar, da eine weitere Option eingeführt wurde (Bundesstaat).¹⁵⁵

3.2.6 Kataloniens neues Autonomiestatut

Die wichtigsten Neuerungen des 223. Artikel umfassenden neuen Statuts betreffen die Einführung neuer Rechte und Pflichten für die Bürger Kataloniens, sowie neuer Prinzipien für die Politik der katalanischen Institutionen. Die Autonome Gemeinschaft erhielt neue Zuständigkeiten, wobei insgesamt die Befugnis genauestens definiert wurden, um Kataloniens Autonomie vor schleichender Erosion durch Bestimmungen der staatlichen Legislative und Exekutive zu schützen. Das Finanzierungssystem, die Zusammenarbeit mit dem Zentralstaat wurden neu geregelt. Die Beteiligung katalanischer Organe an gesamtstaatlichen Entscheidungsverfahren wurden festgeschrieben, insbesondere hinsichtlich europarechtlicher Fragen, die katalanische Interessen berühren. Der Status der katalanischen Sprache, die Sprachenrechte und Pflichten der Bürger Kataloniens und einige symbolische Aspekte sind im neuen Statut neu gefasst worden.¹⁵⁶ Das Autonomiestatut von 2006 erweitert die autonomen Kompetenzen Kataloniens in folgenden Bereichen:

- Institutionen
- Raumordnung
- Öffentliche Infrastrukturen
- Verkehrspolitik und öffentliche Mobilität
- Landwirtschaft und Fischerei
- Handwerk
- Umweltschutz
- Regionale Wirtschaftsförderung
- Tourismus, Sport und Freizeit
- Gesundheitswesen
- Bildungswesen
- Kultur- und Sprachenpolitik

Die spanische Verfassung gibt kein unmissverständliches Grundschema für die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Autonome Gemeinschaft vor, sodass es in Vergangenheit häufig zu Kompetenzüberschneidungen und Rechtskonflikten gekommen ist. Gemäß Art. 149 (3) fallen alle nicht ausdrücklich dem Zentralstaat zugewiesenen Kompetenzen den Autonomen Gemeinschaften zu. Doch kann die Regelungskompetenz der Autonomen Gemeinschaften von staatlichen Rahmengesetzen beschränkt werden. In solche Kompetenzkonflikte hatte das Verfassungsgericht oft zuungunsten der Autonomen Gemeinschaften eingegriffen. Eine detaillierte Analyse der Rechtssprechung des Verfassungsgerichts zeigt auf, dass in den ersten 25 Jahren der katalanischen Autonomie oft willkürlich autonomen Befugnisse beschränkt worden waren. So legt das neue Autonomiestatut jede einzelne Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaft bis ins Detail fest. Diese Methode soll nicht nur neuen Rechtskonflikten zwischen Barcelona und Madrid vorbeugen, und dem katalanischen Gesetzgeber mehr Rechtssicherheit verschaffen, sondern kann auch als leuchtendes Beispiel der Kompetenzenabgrenzung bei anderen Territorialautonomien dienen.

3.2.7 Einige Grundaspekte der Autonomie Kataloniens

Wie in allen Territorialautonomien Spaniens bildet das territoriale Element das Grundkonzept der Autonomie Kataloniens. Somit gibt es keine offizielle Erfassung der Bewohner dieser Region aufgrund ethnischer oder sprachlicher Kriterien, wie es in anderen Regionalautonomien Europas oder Indiens der Fall ist. Ebenso wenig werden Ressourcen aufgrund ethnischer Kriterien vergeben. Nach gängiger Auffassung sind als Katalanen jene zu verstehen, die unabhängig von Geburtsort oder Abstammung sich mit der katalanischen nationalen oder kulturellen Gemeinschaft

¹⁵⁴ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Katalonien>

¹⁵⁵ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Katalonien>

¹⁵⁶ Xabier Arzoz (2009), *The Autonomy of Catalonia*, in: Thomas Benedikter (ed.), 2009, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC, Bozen, 24-28

identifizieren, also eine Art Willensnation bilden. Grundkriterium bildet jedenfalls die Bereitschaft, sich mit der katalanischen Gesellschaft und ihrer spezifischen Kultur und Sprache zu integrieren. Das Konzept nationaler Identität Kataloniens lässt sich somit als pluralistisch und inklusiv beschreiben. Aufgrund starker Migrationsbewegungen der vergangenen Jahrzehnte kann die katalanische Gesellschaft heute schon als multikulturelle und mehrsprachige Gesellschaft bezeichnet werden. Die katalanische Sprache und Kultur wird dabei begriffen als übergreifende, gemeinschaftsstiftende Klammer.

Wie ist die Autonomie Kataloniens verankert und welche Garantien gegen eine einseitige Abänderung des Statuts Kataloniens durch den Zentralstaat sind vorhanden? Wie die übrigen Autonomiestatute ist das Statut Kataloniens nicht mehr als ein Staatsgesetz, doch ist für eine Abänderung auch die Zustimmung der betroffenen Autonomen Gemeinschaft erforderlich. Theoretisch wird die Autonomie durch den besonderen Verfahrensweg ihrer Verabschiedung und Abänderung abgesichert, denn sowohl die Zustimmung Madrids wie Barcelonas ist dafür erforderlich. Das Verfassungsgericht ist die letztentscheidende Instanz für die Interpretation des Statuts. Es gibt nur Hypothesen bezüglich der Möglichkeiten der Berufung vor Internationalen Gerichten, bei Verletzung des Statuts, weshalb die Autonomie im Wesentlichen eine innerstaatliche Angelegenheit bleibt. Das letzte Wort bei der Abänderung des katalanischen Autonomiestatuts spricht jedenfalls das Volk im Wege einer Volksabstimmung. Doch auch diesbezüglich kann das spanische Parlament eingreifen und Modalitäten einer solchen Volksabstimmung vorgeben, die wiederum vom Verfassungsrecht ausgelegt werden. Die Souveränität des katalanischen Volkes wird somit durch das höchste Gericht beschränkt, das ein Autonomiestatut auch nach erfolgter Volksabstimmung noch abändern kann.

Katalonien hat auch einige Befugnisse im Zivilrecht, das sich von jenem anderer Autonomer Gemeinschaften leicht unterscheidet. Auch hier werden dem katalanischen Gesetzgeber Grenzen seitens des Verfassungsgerichts gesetzt.

Kataloniens neues Finanzsystem ist nicht mehr jenes, das im Baskenland als "concierto economico" bezeichnet wird. Dies bedeutet, dass die autonome Regierung die Steuern selbst einhebt und eigenständig verausgibt, während der Zentralstaat und die Autonome Gemeinschaft eine Übereinkunft finden

müssen zur Aufteilung der Kosten der Tätigkeiten und Dienstleistungen des Staats im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft.

Katalonien hat jedenfalls seine Finanzautonomie ausbauen können und mehr Spielraum für regionale Steuern und die Verhandlung der jährlich an den Staat abzutretenden Finanzvolumen des Steueraufkommens erhalten. Derzeit kann Katalonien 33% des Aufkommens der Einkommenssteuer der Region behalten. Auch diese Neuerungen sind von den spanischen Konservativen des PP vor dem Verfassungsgericht angefochten worden.

Die katalanische Sprachenpolitik wird auf internationaler Ebene als eine der weitestreichenden Regelungen zur Anerkennung und öffentlichen Verwendung der autochthonen Sprache angesehen. Das Katalanische ist zur "lengua propia", der in Katalonien heimischen Sprache, erklärt worden, also seiner Hauptsprache. Seit 2006 hat jeder Bürger Kataloniens nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, Katalanisch zu erlernen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat kürzlich das katalanische System der Sprachimmersion und andere Formen der Positivdiskriminierung zur Stärkung des Katalanischen begrüßt. Diese Formen der Immersion sollen das Katalanische als Sprache der sozialen Inklusion stärken. Katalanisch und Kastilianisch sind in Katalonien ko-offizielle Sprachen. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, die Bürger in der von ihnen gewählten Sprache zu bedienen. Doch in der Praxis ist im Alltag immer noch das Kastilianische dominant. Somit werden weitere Anstrengungen als nötig erachtet, um das Katalanische zu fördern und zu der in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verwendeten Sprache zu machen. Die Oberschüler können frei entscheiden, in welcher Sprache sie ihre Reifeprüfung ablegen wollen. Die Autonome Verwaltung und die Gemeinden bevorzugen das Katalanische für öffentliche Rechtsakte, doch werden alle Gesetze und Verordnungen von rechts wegen in beiden Sprachen veröffentlicht. Jeder Beamte muss beide Amtssprachen beherrschen, was in speziellen Prüfungen festgestellt wird. Im Justizsystem und in einigen Staatsverwaltungen ist immer noch das Spanische vorherrschend.

Das Baskenland und Katalonien haben seit den späten 1970er Jahren eine Vorreiterrolle bei der Weiterentwicklung des Autonomieprozesses gespielt. Die Autonomie Kataloniens von 2006 hat einen hohen Standard für den gesamten Staat gesetzt und damit den Weg geebnet für die Verbesserung des gesamten

systems der spanischen Territorialautonomien. Anfänglich kontroverse Institutionen und Regelungen sind nun die Autonomiestatuten aufgenommen worden von anderen Autonomen Gemeinschaften, wie z.B. Die Anerkennung von zivilen Rechten und Pflichten, die Proklamation von Prinzipien mit Programmcharakter, die Bezugnahme auf historische Rechte, die Erweiterung der Rechte der Beteiligung der Autonomen Gemeinschaft an zentralstaatlichen Entscheidungsverfahren, wann immer regionale Interessen berührt werden; die Ausdehnung des Umfangs regionaler Befugnisse, striktere finanzielle Verpflichtungen des Staats gegenüber den Gemeinschaften, die Dezentralisierung der Justiz. All diese Neuerungen haben dazu beigetragen, sodass der verfassungsrechtliche Prozess zum Ausbau der Regionalautonomie Spaniens vorangetrieben wird.

3.2.8 Erfahrungen mit Territorialautonomie in Spanien

Die Demokratisierung Spaniens war eng verknüpft mit dem Versuch, den Interessen der Minderheitenvölker entgegenzukommen.¹⁵⁷ Die Demokratie war mit den ersten freien Wahlen der Post-Franco-Zeit am 15. Juni 1977 wiederhergestellt worden. 1980 wurden fast 88% der öffentlichen Ausgaben vom Zentralstaat in Madrid getätigt. 1,3 Millionen öffentliche Angestellte arbeiteten für den Staat, nur eben 350.000 für die regionalen und lokalen Gemeinschaften. Diese politische Landschaft hat sich seit 1980 grundlegend gewandelt. 1996 flossen schon 26% der gesamten öffentlichen Ausgaben über die Kassen der Autonomen Gemeinschaften, die über 600.000 Personen beschäftigten. Doch diese Gemeinschaften wiesen immer noch unterschiedliche Niveaus an Selbstregierung auf und nutzten ihre rechtlichen Möglichkeiten in von Region zu Region unterschiedlicher Weise, was zu einer Asymmetrie in der Gesetzgebungstätigkeit, Verwaltungs-effizienz und im institutionellem Aufbau geführt hat.

Noch immer bestehen in Spanien Konflikte zwischen der Zentralregierung und den Regionen und auch zwischen den reicheren und ärmeren Regionen. Bei den Verwaltungsstrukturen kam es mit dem Aufbau einer regionalen und lokalen Ebene zu einer Reproduktion von öffentlichen Strukturen. Auf

diese Weise wurden auch so manche Mängel wie fehlende Effizienz, Kompetenzüberschneidungen, Verantwortungsmangel, Zersplitterung neu aufgelegt. Es gibt keinen eindeutigen und verallgemeinerbaren Befund bei den Leistungen der öffentlichen Verwaltung der Autonomen Gemeinschaften. Seit 1980 sind diese Gemeinschaften theoretisch in der Lage, die Erwartungen der regionalen Wählerschaft zu erfüllen. 1978 bevorzugte noch fast die Hälfte der Bevölkerung Spaniens eine zentralistische Staatsform anstatt der autonomen Regionen. 1998 sprachen sich nur mehr 13% für diese Lösung aus, während 70% sich für die Autonomie oder sogar für den Ausbau der bestehenden Autonomie der Gemeinschaften aussprachen. In Spanien herrscht heute die Meinung vor, dass die Umwandlung des Staats in einen „Staat der Autonomien“ eine positive Erfahrung war, was aufgrund der autoritären und zentralistischen Tradition des Landes nicht so sicher zu erwarten war.¹⁵⁸

Doch sind die Staatsbürger heute auch kritischer gegenüber den Leistungen der Institutionen der jeweiligen autonomen Gemeinschaften. Kritische Positionen meinen, man hätte sich in Entsprechung zur erheblichen Umschichtung in öffentlichen Ausgaben und Bediensteten auch einen wesentlichen Anstieg der Leistungen der autonomen Verwaltungsinstanzen erwartet. Hier muss natürlich nach jeweiliger Gemeinschaft differenziert werden. Überdies gibt es tief verwurzelte Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand zwischen Extremadura und Andalusien am einen Ende und Katalonien und Baskenland am anderen Ende. Die wahrgenommene Ungleichheit hat in all diesen Jahren der Autonomie eher zugenommen. Vor allem Katalonien wird als am stärksten privilegierte Region betrachtet, gefolgt von Andalusien und dem Baskenland.

Es lässt sich eine wachsende Identifizierung der Bürger mit ihrer regionalen Gemeinschaft feststellen. Mehr als die Hälfte der Staatsbürger Spaniens sehen sich selbst gleichermaßen als Bürger des Staates wie ihrer jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. In der Bewertung der globalen Wirkung der Errichtung der Autonomen Gemeinschaft gibt es profunde Unterschiede. Bei einer 1996 veröffentlichten Meinungsumfrage zum Entwicklungsstand des „Staats der Autonomien“ meinten 45% der Staatsbürger, dass sich die Autonomie positiv auf das Verhältnis zwischen den Regionen

¹⁵⁷ Die Basken, Katalanen und Galizier (Gallegos) lehnen es i.d.R. ab, als „ethnische Minderheiten“ bezeichnet zu werden und ziehen Bezeichnungen wie „minoritäre Völker“ oder „historische Nationen“ vor.

¹⁵⁸ Joan Subirat (1998), *Balanc de 16 anys de funcionament de l'Estat de les autonomies*, in *“Catalunya y Espana, Las relaciones historicas, culturales y politicas*, Fundació Ramon T. Fargas, Barcelona 1998, S.122-145

ausgewirkt habe, während 53% einige positive Elemente sehen. 40% der Staatsbürger meinen, dass die Autonomie dem Separatismus Auftrieb verliehen habe, was 38% verneinen.¹⁵⁹ Nahezu 93% der Spanier waren der Auffassung, dass sich die Mühe des Aufbaus Autonomer Gemeinschaften gelohnt habe. Es kann somit angenommen werden, dass sich das Modell der Regionalautonomien konsolidiert hat.

Dennoch besteht heute eine allgemeine Forderung nach einer besseren Entsprechung zwischen der politischen Verantwortung und den finanziellen Mitteln der Gemeinschaften. Es gibt eine verbreitete Einstellung, dass die Regionalregierungen wie Zentralregierungen eigenständig handeln können sollten, nämlich Steuern eintreiben und Ausgaben völlig eigenverantwortlich tätigen können sollen.

Joan Subirat kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:¹⁶⁰

1. Die Autonomen Gemeinschaften sind heute voll institutionalisiert und haben ihre eigenständige, von jener des Zentralstaats getrennten Rolle. Sie organisieren den Löwenanteil der öffentlichen Dienstleistungen in Spanien und sind für beträchtliche Ressourcen an Personal und Finanzen verantwortlich. Dennoch haben sie noch zu wenig Befugnisse, um z.B. das Gesundheitswesen, das Bildungssystem und die Sozialhilfe in voller Autonomie gestalten zu können.

2. Hinsichtlich der Gesetzgebungstätigkeit sind in den Autonomen Gemeinschaften verschiedenste politische Präferenzen und Orientierungen auf den verschiedenen Politikfeldern zur Geltung gekommen. Die einzelnen politischen Ansätze hängen auch wesentlich vom jeweiligen sozialen und wirtschaftlichen Kontext ab und nehmen sich somit in Extremadura anders aus als in Katalonien.

3. Die Autonomen Gemeinschaften haben sich im spanischen Staat sowohl in der gesetzlichen Regulierungsfunktion als auch bei den öffentlichen Ausgaben eine herausragende Bedeutung verschafft. Sie haben fast ausschließliche Kompetenz für das Gesundheitswesen, Bildungswesen, die Sozialhilfe und Infrastrukturen, die die meisten regionalen Ressourcen verschlingen.

4. 20 Jahre nach dem Umbau der Staatsstruktur Spaniens vom zentralistischen Staat zum Staat der Autonomien mit den drei Hauptregierungsebenen

Zentralstaat, Autonome Gemeinschaften und Kommunen gibt es in der allgemeinen Wahrnehmung eine stärkere Fragmentierung der Staatsfunktionen. Eine optimale Allokation der Machtbefugnisse ist noch nicht gelungen. Es gibt noch Kompetenzüberschneidungen, die Regierungsebenen konkurrieren um knappe Mittel.

5. Doch all diese Jahre haben gezeigt, dass die Konflikte zwischen den Regierungsebenen keine Pathologie des Systems darstellen, sondern Ausdruck einer komplexen Koordinationsaufgabe sind. Das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften verlagert sich vom rechtlichen Konflikt hin zur Zusammenarbeit in den verschiedensten Sektoren. Verschiedene interregionale Sektorenkonferenzen sind eingerichtet und bilaterale Kooperationsformen aufgebaut worden, um die politische Dynamik zwischen den Regierungsebenen besser zu bewältigen. Die Ergebnisse sind bisher nicht immer akzeptabel. Sie können im Gesundheitswesen positiv sein, doch weit weniger im Bereich der wissenschaftlichen Forschung. Doch das gesamte System funktioniert dort besser, wo der Zentralstaat den Weg der Partnerschaft ging, statt Entscheidungen mit hierarchischer Überlegenheit durchsetzen zu wollen.

6. Einige Autonome Gemeinschaften waren fähig, sich als privilegierte öffentliche Akteure in der Abwicklung von bestimmten öffentlichen Diensten und politischen Funktionen zu etablieren und damit Kernentscheidungen für die Strategien zur Entwicklung moderner Gesellschaften zu treffen. Die autonomen Verwaltungen sind heute Kompetenzzentren in einigen wichtigen Sektoren. Deshalb gibt es eine wachsende Nachfrage, die gestiegene politische Bedeutung und Regulierungsfähigkeit auch mit voller finanzieller Verantwortung zu verknüpfen.

7. Bei der Ausübung ihrer autonomen Befugnisse haben die Autonomen Gemeinschaften in den letzten Jahrzehnten eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung erreicht. Die öffentliche Meinung, die Experten und die politische und soziale Elite anerkennen ihre Rolle. Die Sozialstruktur der Gemeinschaften ist dank der autonomen Institutionen gestärkt worden, die in verschiedenen Fällen auch andere kulturelle Identitäten ausdrücken oder in einigen Fällen die geschichtliche Besonderheit der jeweiligen Region aufwerten wollen. Auch in Regionen ohne Autonomie-Erfahrung zeigen Umfragen einen hohen Grad an Akzeptanz der Autonomie.

¹⁵⁹ Subirat (1998), S.138

¹⁶⁰ Subirat (1998), S. 145

8. Andererseits haben die fast 20 Jahre Regionalautonomie den unterschiedlichen Grad an Selbstregierungsfähigkeit der Autonomen Gemeinschaft aufgezeigt. Einige Gemeinschaften haben eine sehr innovative Gesetzgebung in ihrem Kompetenzbereich eingeleitet und ihre Politik auf ihre besondere soziale Realität zugeschnitten. Diese waren in der Lage, ihre autonomen Ressourcen besser zu nutzen, um die sozialen, infrastrukturellen und produktiven Möglichkeiten auszuschöpfen. Es war einfach leichter, Gemeinschaft dort herzustellen, wo die Mehrheit der Bevölkerung sich bereits selbst als Mitglied einer eigenen Regionalgemeinschaft wahrgenommen hatte.

9. Spaniens wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Regionen haben sich in den 20 Jahren seit 1983 vertieft, die Unterschiede in den durchschnittlichen Haushaltseinkommen sind gestiegen. Dies kann nicht etwa allein der Wirkung von mehr Regionalautonomie zugeschrieben werden, doch hat die Autonomie das Potenzial der stärker entwickelten Regionen für Wachstum und Innovation nochmals erhöht. Dank der Mechanismen des interregionalen Finanzausgleichs sind die Unterschiede im Lebensstandard zwar nicht wesentlich gestiegen. Doch die allgemeine Wahrnehmung ist jene, dass die Ungleichheit in ganz Spanien zugenommen hat und dass es eine „Gruppe von Gewinnern“ der neuen Ära der Machtdezentralisierung gibt.¹⁶¹

10. Die Autonomen Gemeinschaften haben ihrerseits eine Verwaltungsebene zwischen Kommunen und Region ins Leben gerufen, die auch den Informationsstand der Bürger und Nutzer der öffentlichen Dienstleistungen verbessert haben. Doch bleibt noch eine Menge zu tun, da viele überholte Strukturen abgebaut oder reformiert werden müssen. Der Aufbau von Humanressourcen braucht länger als zunächst angenommen. Die öffentliche Meinung heißt im Allgemeinen die gewachsene Selbstverwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene willkommen, erwartet sich aber mehr Finanzautonomie und die Übertragung weiterer Befugnisse, um die autonomen Verantwortungsbereiche abzurunden, z.B. beim Umweltschutz und Industriepolitik.

11. Während der vergangenen 15 Jahre haben die Autonomen Gemeinschaften ihre Finanzen wesentlich auf den Transferleistungen des Zentralstaats aufgebaut. Obwohl sie beträchtliche Autonomie in der Verausgabung dieser Mittel haben, ist ihre Fähigkeit zur Einnahmenerzielung ziemlich begrenzt. Die

Bürger zahlen ihre Steuern an eine Verwaltungsebene (Staat), die dem Erbringer der meisten öffentlichen Dienstleistungen (Gemeinden und Regionen) nicht entspricht, z.B. bei der Bildung, Gesundheit, öffentlichen Arbeiten, Sozialhilfe Umweltschutz. Somit besteht eine Art „Fiskalillusion“, weil für einen großen Teil der Steuerzahler der Anteil der Lasten, den die Regionen bzw. der Staat trägt, nicht klar ist.

12. Kürzlich getroffene Vereinbarungen, 30% des Aufkommens der Einkommenssteuer den Autonomen Gemeinschaften zu übertragen, verbunden mit einer beschränkten Steuerhoheit, wird die finanzielle Verantwortung der Regionen nicht wesentlich erhöhen und diese „Fiskalillusion“ nicht reduzieren. Es ist noch nicht bekannt, wie sehr sich diese Maßnahme auf die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung einer Autonomen Gemeinschaft auswirken wird. 24 Jahre Erfahrungen mit Regionalautonomie sind eine noch relativ knappe Zeit, um ausgiebiger Bilanz zu ziehen. Der Konflikt zwischen dem Staat und den regionalen Gemeinschaften und Minderheitenvölkern in Spanien besteht weiter, kann aber im Rahmen der Regionalautonomien besser besteuert und geregelt werden. Auf der einen Seite haben diese Gemeinschaften die Effizienz der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger verbessert. Dies wird auch durch die wachsende Ungleichheit im Lebensstandard bestätigt. Auf der anderen Seite betrachten immer noch manche Gemeinschaften die anderen als privilegiert sowohl in der wirtschaftlichen Entwicklung wie bei öffentlichen Finanzen. Die Lage ist somit weit besser als im zentralistischen Spanien von 1980. Doch braucht es in Spanien 2006 beides: die Stärkung der Effizienz der verbliebenen Funktionen des Zentralstaats in der Erbringung von Dienstleistungen, aber auch den weiteren Ausbau des Spielraums der Regionalautonomien, damit sich die Regionen nach den Präferenzen der jeweiligen Gemeinschaften ausdifferenzieren können.

Quellen

Xabier Arzo, The Autonomy of Catalonia, in: Thomas Benedikter (ed.), Solving Ethnic Conflict through Self-Government, EURAC, Bozen 2009, p. 24-28

Daniele Conversi, The Basques, the Catalans and Spain, Alternative Routes to Nationalist Mobilisation, University of Nevada Press, Reno 2000

Joan Subirat, Balanc de 16 anys de funcionament de l'Estat de les autonomies, in "Catalunya y Espana, Las relaciones historicas, culturales y politicas, Fundació

¹⁶¹ Subirat (1998), 137

R. Trias Fargas, Barcelona 1998

Eduardo Ruiz/Markko Kallonen, Territorial and European National Minorities: South Tyrol, Basque Country and Åland Islands, Working Papers, EURAC Bozen 2003

Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, Culture, Institutions and Economic Development – A Study of Eight European Regions, Elgar Publ., Cheltenham 2003 (Kap. 3, Catalonia and Galicia), S. 41-74

Generalitat de Catalunya, L'autonomia politica de Catalunya, Col·leció Guies, Barcelona 2005

Ramon Ricard/Alex Ruiz (coord.), Catalunya a l'Europa del 2010, Barcelona 2002

Giovanni Poggeschi, Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica, CEDAM, Verona 2002

Ruiz Vieytez, E. (2008), The Evolution of Autonomy in the Basque Country, in Spiliopoulou Akermark, S. (ed.), Constitutions, Autonomies and the UE, Åland, Islands Peace Institute, pp.5-18

<http://www.issirfa.cnr.it/download/d553.pdf>:

Kataloniens Autonomiestatut (Englisch)

<http://www.cbrava.com/cathist.uk>: Schlüsselfakten der Geschichte Kataloniens

http://www.idescat.es/idescat_ang.htm: das Katalanische Statistikinstitut

<http://www.xunta.es/estatuto>: Galiziens Autonomiestatut

<http://www.euskalinfo.org.uk>: Allgemeines über das Baskenland

<http://www.euskadi.net>: Offizielle Website der baskischen Regionalregierung

http://www.eustat.es/document/en_cifras_i.html: Statistische Daten zum Baskenland

<http://www.map.es/po-autonomica/casocioeco/principv.htm>: Statistiken der Regierung Spaniens

<http://www.gencat.net>: Offizielle Website der Generalitat de Catalunya

<http://www.xunta.net>: Die Regierung der Autonomen Gemeinschaft von Galizien

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>: Website des Präsidenten des Baskenlands



3.3 Autonomie in Großbritannien

3.3.1 Die britische *devolution*

In Großbritannien kam regionale Autonomie erst 1998 zum Tragen, als drei Gesetze zur *devolution* (wörtlich „Übertragung“) vom Londoner Parlament verabschiedet wurden: der Scotland Act, der Government of Wales Act und der Northern Ireland Act. Es gibt verschiedene Gründe für die Gewährung von Autonomie an drei der vier Länder, aus denen sich das Vereinigte Königreich zusammensetzt. Nur England hat bisher noch keinen besonderen Status und es gibt auch keinen Plan, die gesamte Architektur des Königreichs in einen „Staat der Autonomien“ nach spanischem Muster umzuwandeln. Der Prozess der *devolution* erlaubte Schottland und Wales, autonome Mitglieder des Königreichs zu werden. In Nordirland konnte der lange interethnische Konflikt mit dem sog. Karfreitagsabkommen von 1998 im Ansatz gelöst werden. Dieses Abkommen ließ die katholischen Parteien den Verbleib im britischen Verbund akzeptieren, doch nur mit der unmittelbaren Perspektive der Errichtung einer konkordanzdemokratisch verwalteten Autonomie und einer langfristigen Perspektive auf Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes. Dieses Autonomiearrangement ist allerdings seit 2002 infolge der Probleme bei der Bildung einer gemeinsamen Regierung ausgesetzt.

Im Grundansatz ist Großbritannien ein Einheitsstaat bestehend aus England, Schottland, Wales und Nordirland. Wales ist 1282 erobert und 1536 England einverleibt worden. Erst 1707 ist das bis dahin

unabhängige Schottland mit England zum „Vereinten Königreich von Großbritannien“ zusammengefügt worden. Das „Vereinte Königreich von Großbritannien und Irland“ – Irland war 1800 annektiert worden – dauerte nur bis 1921, als der größere Teil Irlands sich daraus löste und die Republik Irland gründete. Obwohl es im britischen Archipel nur zwei größere Inseln gibt, hat die historische Entwicklung zur Bildung von vier historischen Nationen geführt, die seit Jahrhunderten bestehen. Diese geschichtliche Entwicklung bildet den wesentlichen Grund für die Einführung von Regionalautonomie im Vereinten Königreich im Jahr 1998. Die kulturelle und sprachliche Verschiedenheit in diesem Staat war durch eine von den Engländern dominierten Machtstruktur an den Rand gedrängt worden. Doch vermochten die früher überwiegend keltischen Regionen mit Ausnahme von Cornwall und der Insel Man ihre kulturelle Substanz zu erhalten. Nach dem 2. Weltkrieg war Großbritannien noch ein zentralistischer Staat mit Englisch als einziger offizieller Sprache und Westminster als einzigem Parlament.

Nach Jahrzehnten der Vernachlässigung gewannen die Minderheitensprachen wieder an Boden zurück und immer mehr Menschen betrachteten sich heute als Waliser, Schotten, Iren und Engländer eher denn als „Britten“. Die kulturelle Renaissance speiste Vorschläge und Forderungen für einen Ausbau der Selbstverwaltung, vor allem im katholischen Irland, dessen Drang nach Unabhängigkeit am stärksten war. Nach der Ausrufung der Republik Irland 1921 auf der geteilten Insel erhielt Nordirland erst 1972 einige Selbstverwaltungsbefugnisse unter dem Etikett einer allgemein gefassteren „*devolution*“. Doch das System scheiterte, da es die inneren Gegensätze Nordirlands nicht berücksichtigte und der Mehrheitspartei die Macht überließ, die nur die protestantische Mehrheit Nordirlands vertrat. Die andauernde Diskriminierung der katholisch-irischen Bevölkerung und der Konflikt zwischen unionistischen Protestanten und Irland-orientierten Katholiken ließen diese „Autonomie“ scheitern. Von 1972 bis 1998 wurde Nordirland daraufhin direkt von London aus regiert.

In den 60er Jahren verbreitete sich die Idee der *devolution* auch in Schottland und Wales, wo sich starke regionalistische Bewegungen entwickelten. Ein erster Schritt zu mehr Autonomie für diese historischen Regionen Großbritanniens wurde 1978 gesetzt, doch in den Volksabstimmungen fanden die Autonomievorschlüsse noch keine Mehrheit bei der Bevölkerung. Das entsprechende Gesetz konnte nicht in Kraft treten. *Devolution* war damals konzipiert

als eine Übertragung von bloßen Exekutiv-befugnissen der Londoner Zentralregierung an die Regionen, ohne jedoch die ausschließliche Gesetzgebungs-kompetenz des Westminster-Parlaments aufzugeben. Doch bei echter devolution, so die Regionalisten, musste die Übertragung von Verwaltungs-befugnissen mit der Übertragung echter Gesetzgebungs-kompetenzen an die gewählten Regionalparlamente verknüpft werden.

Aus den unterschiedlichen geschichtlichen und politischen Werdegängen Schottlands, Wales und Nordirlands ergaben sich in Großbritannien drei verschiedene Formen von Regionalautonomie. Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Neuordnung wurde England gar nicht in Betracht gezogen. Während die Vorschläge für Regionalautonomie für Schottland, Wales und Nordirland in den betroffenen Regionen mehrfach Volksabstimmungen unterworfen wurden, wurde die Bevölkerung Englands nie um Zustimmung zur devolution an die anderen drei Regionen befragt. Dies ist auch Folge des Fehlens einer schriftlichen Verfassung Großbritanniens und somit des Fehlens spezieller Verfahrensregeln bei der Änderung der Verfassung. Es gibt auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Abhaltung solcher Referenden. Für das britische Parlament waren und sind solche Volksabstimmungen in der Wirkung auch nicht bindend. Doch gab es eine Menge guter politischer Gründe für die Befragung der Wählerschaft der betroffenen Regionen, um die nötige Legitimation für den Devolutionsprozess zu sichern.

3.3.2 Die Autonomie Schottlands

Bevölkerung (2001)	5.062.011
Fläche	78.782 km ²
Hauptstadt	Edinburgh
Sprachen	Englisch, Scots, Gälisch
Autonomie seit	1998

<http://en.wikipedia.org/>

Schottland ist ein eigener Staat innerhalb des Vereinten Königreichs von Großbritannien und Nordirland.¹⁶² Es nimmt den nördlichsten Teil der britischen Insel ein und wurde mit dem Unionsvertrag von 1707 mit England und Wales vereint. Gemäß diesem Gesetz behielt Schottland ein eigenes Rechtssystem, eine eigene Kirche, Nationalbank, eine fixe Quote an Repräsentanten im britischen Parlament

¹⁶² International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S. 450-452

und verfügte über das Recht auf Eigenständigkeit in der Lokalverwaltung, der Sozialpolitik und im Bildungswesen. Schottland behielt immer auch das Recht auf eine eigene Flagge und Währung, wobei es letzteres nicht nutzte. Obwohl seit 1707 die maßgeblichen Belange der Verwaltung Schottlands zentral von London aus gesteuert wurden und das zentrale Parlament in Westminster auch für Schottland die einzige Legislative bildete, wurde das getrennte schottische Rechtssystem als „schottisches Recht“ aufgrund des Unionsvertrags von 1707 beibehalten. Ab 1885 erhielt Schottland seinen eigenen Staatssekretär, eine Art Minister der britischen Regierung, und ab 1926 einen offiziellen Sitz im Kabinett. Gleichzeitig wurde ein eigenes Regierungs-ressort für diesen Zweck gegründet, das Scottish Office, mit Sitz in Edinburgh und London, das schrittweise mehr und mehr Verwaltungsbefugnisse erhielt. Es hatte die Aufgabe, die britische Regierungspolitik in den schottischen Kontext umzusetzen.¹⁶³ Überdies verlangte das getrennte Rechtssystem Schottlands eigene Durchführungsbestimmungen, die von Westminster speziell für Schottland verabschiedet werden mussten. Dieses System einer Verwaltungsautonomie sollte nach außen hin Schottland als eigenständigen, doch integralen Teil des Königreichs darstellen. Schottland hatte in der Tat sein eigenes Zivilrecht, sein eigenes Bildungssystem und eine Rundfunkanstalt, immer unter Federführung des Scottish Office, obwohl alle sonst wichtigen Fragen von der Außen- bis zur Wirtschaftspolitik in London geregelt wurden.

Im Juli 1978 setzte das britische Parlament das Scotland Bill in Kraft, das ein Referendum über ein direkt zu wählendes, schottisches Parlament zum Inhalt hatte. Dieses Referendum wurde gleichzeitig mit einer Volksabstimmung über die Errichtung einer Regionalversammlung für Wales in Cardiff abgehalten. Im März 1979 stimmten 33% der schottischen Wähler für Autonomie, doch eine Mindestzustimmung von 40% war erforderlich, um das Gesetz in Kraft zu setzen. In Wales stimmten überhaupt nur 20% für die devolution und somit waren vorerst beide Autonomieprojekte gescheitert.

1987 bildeten schottische und walisische Parlamentarier eine Allianz, um den Weg zur Verfassungsreform und damit zu wirtschaftlichen und sozialen Reformen in Schottland und Wales zu

¹⁶³ Patricia Leopold (2005), *National and regional experiments with autonomous arrangements*, in: Zelim E. Skurbaty (ed.), *Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy?*, Leiden, S. 506

öffnen. Die Politiker kamen überein, ihre Anliegen für Verfassungsreformen gemeinsam zu vertreten: Unabhängigkeit für Schottland und Selbstregierung für Wales. Im Oktober 1990 wurde ein Verfassungskonvent in Schottland einberufen, um einen Generalplan zur Errichtung eines schottischen Parlaments innerhalb des Vereinten Königreichs zu erstellen, wobei die Befugnis über die Verteidigung, die Außenpolitik, die soziale Sicherheit und einige Grundaspekte der Geld-, Steuer- und Währungspolitik ausgeklammert bleiben sollten.

Während in den 70er und 80er Jahren der größte Druck für mehr Autonomie für Schottland außerhalb des Parlaments entstanden war, stand die Frage nun auf der Tagesordnung des Parlaments in Westminster. Die Konservative Partei war gegen die devolution, hatte aber sowohl in Schottland als auch in Wales nur geringen Rückhalt bei den Wählern. Andererseits zählten schottische und walisische Interessen damals in London nicht viel. Die unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnisse in Schottland und Wales gegenüber dem konservativeren England verstärkten den Ruf nach echter devolution. Demgegenüber war die Labour Partei für die Gewährung von Regionalautonomie per Gesetz offen. 1997 gewann Labour mit dieser Agenda unter der Führung von Tony Blair die Wahlen und setzte die neuen devolution-Gesetze durch.

1997 wurde auf der Grundlage des „Referendums Act“ (Scotland and Wales) in beiden Regionen eine Volksabstimmung über die neue Autonomie abgehalten. 74,3% der schottischen Wähler sprachen sich für die Autonomie aus, 25% dagegen. Die Wähler wurden auch dazu befragt, ob das schottische Parlament über eine gewisse Steuerhoheit verfügen sollte. 63,5% waren dafür, 36,5% dagegen. Somit konnte der „Scotland Act“ 1998 in Kraft treten und zum ersten Mal seit 1707 konnte ein eigenständiges schottisches Parlament seine Arbeit aufnehmen. Zur selben Zeit wurde auch die Walisische Versammlung ins Leben gerufen, um Wales mehr Entscheidungsbefugnisse über seine inneren Angelegenheiten zu verschaffen.

Das Ergebnis der beiden Volksabstimmungen war in Wales und Schottland unterschiedlich, weil sich diese Regionen nach ethnisch-nationalen Hintergrund unterscheiden. Während in Wales nur eine knappe Mehrheit für die Autonomie zustande kam, waren $\frac{3}{4}$ der schottischen Wähler dafür. Wales hat eine weit stärker ausgeprägte sprachliche Identität als Schottland,

doch sind die Walisisch-Sprecher in der Minderheit und konzentriert auf den Norden und Westen der Region. In Schottland gibt es nur mehr wenige Gälisch-Sprecher, während Scots, eine Variante des Englischen, dominiert. Doch ist das Gefühl und die Selbstwahrnehmung als eigene Nation in der Bevölkerung weit verbreitet.

Das Gesetz zur Schottland-Autonomie gab den Weg frei für ein schottisches Parlament mit legislativen Befugnissen in zahlreichen Politikfeldern, die Schottland betreffen. Die dem direkt gewählten Parlament verantwortliche schottische Regierung, unter Vorsitz eines „Ersten Ministers“, ist mit der Umsetzung dieser Gesetzgebung betraut. Die wichtigsten Zuständigkeiten liegen im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, in der Regelung der Lokalkörperschaften, in der Sozialhilfe und Wirtschaftsentwicklung, in der Innenpolitik einschließlich des Zivil- und Strafrechts, Umweltschutz, Landwirtschaft, Sport und Statistik. Großbritannien bleibt verantwortlich für die Außenpolitik und nationale Sicherheit, die makroökonomische Steuerung, den gemeinsamen Markt innerhalb des Königreichs, das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und die meisten Aspekte der Verkehrssicherheit. Im Unterschied zu einem Föderalsystem wurden diese Befugnisse nur mit Staatsgesetz übertragen und könnten zu jeder Zeit vom britischen Parlament wieder rückgängig gemacht oder abgeändert werden. Laut Schottlands Autonomiegesetz von 1998 bleibt die Region Teil Großbritanniens und die englische Königin bleibt Oberhaupt Schottlands. Das schottische Parlament ist 1999 zum ersten Mal gewählt worden und seit 2000 am Werk.

Alle drei Autonomiesysteme haben eine Regionalversammlung als zentralen Akteur, die in Schottland „Parlament“ genannt wird, in Wales und Nordirland einfach „Versammlung“. Während die Wahlen zum britischen Parlament mit Mehrheitswahlrecht abgehalten werden, werden alle drei Regionalversammlungen mittels Verhältniswahl gewählt, um die Bildung von Mehrparteienregierungen zu fördern.

Die regionalen Zuständigkeiten umfassen auch die Polizei und die Verwaltung der Gerichtsbarkeit, was demnächst auch für Nordirland gelten soll. Doch nur Schottland wurde das Recht übertragen, den Steuersatz der Einkommenssteuer um maximal 3% zu erhöhen oder zu senken. Von 1999 bis Ende 2005 hat das schottische Parlament 89 Gesetze verabschiedet. Die drei Autonomiegesetze von 1998 für die historischen Regionen hatten diese verschiedenen Umstände zu berücksichtigen, ausgehend von der

verfassungsrechtlichen Anerkennung regio-naler Identitäten innerhalb Großbritanniens. Insbesondere in Nordirland mit seinen ethnisch-religiösen Konfliktlinien musste eine Regelung zur Konkordanz-demokratischen Beteiligung beider Volksgruppen und der größten Parteien an der Macht gefunden werden. Neben Unterschieden gibt es auch grundlegende Gemeinsamkeiten in den drei Autonomie-systemen wie z.B. das Wahlrecht, die Unterordnung unter das nationale Parla-ment und Beschwerdemöglichkeiten bei Bürger- und Menschenrechtsverletzungen.

Diese drei Autonomien beruhen auf normalen Staatsgesetzen ohne besonderen Verfassungsrang. Die autonomen Befugnisse sind vom Zentralstaat ohne Aufgabe von Souveränität an die Regionen übertragen worden. Die von den Regionalversammlungen beschlossenen Gesetze können von den Gerichten für ungültig erklärt werden, wenn die legislativen Kompetenzen der jeweiligen Institution überschritten werden. Die Devolution-Gesetze von 1998 für Schottland und Nordirland lassen klar erkennen, dass sich London die Letztverantwortung in allen übertragenen Befugnissen vorbehält. Die Details dieser gesetzlichen Übereinkunft sorgen dafür, dass Westminster normalerweise in die autonomen Befugnisse nicht eingreift, aber in Ausnahmefällen die Kompetenz wieder an sich ziehen kann. Die walisische Autonomie reicht am wenigsten weit. Die Versammlung von Wales hat keine echten primären Gesetzgebungsbefugnisse, sondern hängt vom Westminster-Parlament für die Ermächtigung zur sekundären Gesetzge-bung ab, die von Fall zu Fall erteilt wird.

Eines der wichtigsten Ziele der Autonomie ist die Erhaltung des besonderen ethnischen und kulturellen Charakters der drei in die Devolution einbezogenen Regionen. Diese ethnisch-kulturelle Identität wird aber nicht von der gesamten Bevölkerung dieser Regionen geteilt. Insbesondere in Nordirland schwelen immer noch Konflikte zwischen Katholiken und Protestanten. Die Sprache ist eine der wichtigsten Komponenten des kulturellen Erbes, da die keltischen Sprachen in unterschiedlichem Ausmaß noch in jeder Region von einer beträchtlichen Minderheit gesprochen werden. Die neue Autonomie hat es den Regionen erlaubt, die Spracherhaltung und Sprachförderung finanziell und praktisch weit stärker als früher zu unterstützen. So wurde z.B. in Schottland 1984 die „Commun Na Gaidhlig“ als öffentliche Institution gegründet, um die Gälische Sprache und Kultur zu fördern. 1987 schlug diese Institution vor, Gälisch in der öffentlichen Verwaltung und in der Gerichtsbarkeit dem Englischen gleichzustellen. Dazu ist es bisher

nicht gekommen, doch hat die schottische Regierung die Rolle des Gälischen als Unterrichtssprache in den öffentlichen Schulen in einigen Gebieten gestärkt: Eines der Grundziele des schottischen Schulgesetzes von 2000 sieht als eine von fünf nationalen Prioritäten die Förderung und Gleichberechtigung vor allem des Gälischen, aber auch anderer Minderheitensprachen vor.¹⁶⁴

3.3.3 Die Autonomie Nordirlands

Nordirland besteht aus sechs der neun historischen Grafschaften der irischen Provinz Ulster. Nordirland ist als eigener Regierungsbezirk Großbritanniens am 3. Mi 1921 mit dem Government of Ireland Act (1920) geschaffen worden. Verfassungsrechtlich reicht die Eingliederung dieses Gebietes zum „Act of Union“ von 1800 zwischen Großbritannien und Irland zurück. 50 Jahre lang hatte Nordirland eine Art gesondertes Parlament und eigene Regierung. Diese Institutionen wurden jedoch 1972 ausgesetzt und 1973 abgeschafft. Danach gab es verschiedene Anläufe, diese Einrichtungen wieder zu beleben, doch erst 1998 wurde die heutige Territorialautonomie Nordirlands wieder errichtet.

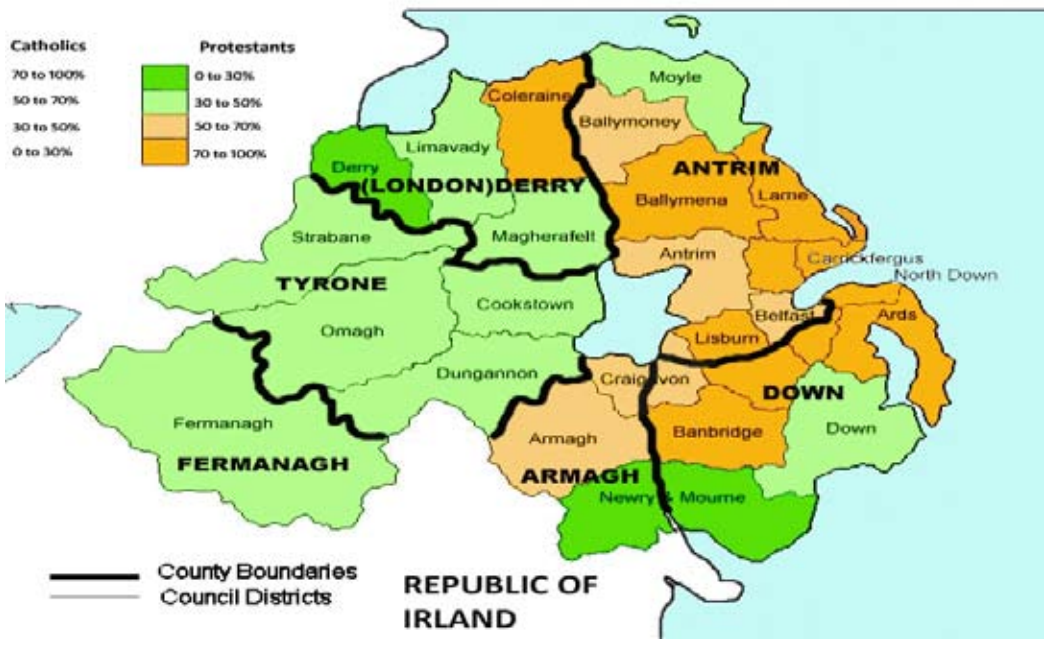
Nordirland war für lange Jahre Schauplatz gewaltsamer, ethnopolitisch begründeter Konflikte („The Troubles“) zwischen vorwiegend katholischen, irischen Nationalisten und den vorgeblich protestantischen Nationalisten. Letztere wollen unbedingt den Verbleib Nordirlands im britischen Staatsverband, während die Nationalisten die Vereinigung des Nordens mit der Republik Irland anstreben. Die Unionisten betrachten sich als Briten („Ulsterers“), die Nationalisten fühlen sich als Iren. Seit der Unterzeichnung des Abkommens von Belfast 1998 (Karfreitagsabkommen) haben sich die meisten paramilitärischen Gruppen ihre Angriffe eingestellt. In jüngster Zeit, vor allem seit Beginn des Friedensprozesses, scheint sich zunehmend eine Kultur der Gemeinsamkeit zu entwickeln, die britischen und britische Traditionen zusammenführen will.

3.3.4 Die walisische Autonomie

Wales (auf Walisisch: Cymru) ist ein offiziell zweisprachiger Teil Großbritanniens. Ursprünglich war Wales ein keltisches Gebiet, das von einem der keltischen Völker besiedelt war. Nach dem Rückzug der Römerschälte sich im 5. Jahrhundert eine eigenständige walisische Kultur heraus. Doch als König Llewlyn

164 Patricia Leopold (2005), 521

NORTHERN IRELAND - COMMUNITIES - 1991 CENSUS



dem englischen König Eduard I. im 13. Jahrhundert unterlag, wurde Wales Teil des englischen Königreichs. Mit den "Wales-Gesetzes" von 1535-1542 wurde rechtlich die Einheit von Wales und England besiegelt. Im 19. Jahrhundert entwickelten sich in Wales wieder Tendenzen zur politischen Eigenständigkeit; 1981 kam es mit dem "Welsh Sunday Closing Act" zum ersten Sondergesetz speziell für Wales. 1955 wurde Cardiff zur "Hauptstadt der walisischen Nation" erklärt. 1999 wurde die Nationalversammlung von Wales geschaffen, die eine sehr beschränkte Gesetzeshoheit erhielt.

Staatsoberhaupt von Wales ist die britische Königin, und auch 1998 verblieb die exekutive Gewalt rechtlich gesehen bei der britischen Regierung, die nur einige Befugnisse an die walisische Regierung delegierte. Mit dem "Government of Wales Act" von 2006 (in kraft seit 2007) hat die Nationalversammlung von Wales auch einige primäre Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Die walisische Nationalversammlung hat jedenfalls keine eigene Souveränität, denn theoretisch könnte das britische Parlament zu Westminster ihre Gesetze jederzeit außer Kraft setzen und sogar die ganze Versammlung auflösen.

Die walisische Nationalversammlung besteht aus 60 Abgeordneten, die den Premierminister von Wales wählen. In der britischen Regierung gibt es eine eigene Abteilung für Wales, das Wales Office. Aus den Wahlen für die Nationalversammlung von 2007 gingen die Welsh Labour und Plaid Cymru (Partei von Wales) als stärkste Kräfte hervor, die auf der Grundlage des Gesetzes für die Territorialautonomie von Wales eine Koalition eingingen.

3.3.5 Die Insel Man und andere "Krongebiete"

Die "Krongebiete" (Crown Dependencies) bilden eine besondere Kategorie des britischen Staatsverbandes, im Unterschied zu den Überseegebieten und den Kronkolonien. Diese abhängigen Krongebiete umfassen die Kanalinseln Jersey und Guernsey und die Insel Man in der Irischen See. Sie unterliegen einer getrennten Verwaltung und gehören nicht zum eigentlichen Staatsgebiet Großbritanniens. Somit sind sie auch nicht Teil der EU. Alle drei Krongebiete sind Mitglied beim Britisch-irischen Rat. Seit 2005 hat jedes dieser Krongebiete einen Ministerpräsidenten als Chef der Exekutive. Doch da diese Gebiete der britischen Krone gehören, sind sie nicht souverän. Somit haben ihre Gesetzgebenden Versammlungen zwar das Recht, Gesetze für die jeweiligen Inseln zu erlassen, diese unterliegen jedoch der Zustimmung der britischen Königin. Bezüglich der Staatsangehörigkeit werden diese als "britische Inseln" bezeichneten Inseln den übrigen britischen Bürgern gleichgestellt.

Die Insel Man

Die Insel Man kann im 16. Jahrhundert unter britische Herrschaft, genoss aber Jahrhunderte lang ein hohes Ausmaß an Selbstregierung. Die Bevölkerung ist aus den keltischen Ureinwohnern und irischen und britischen Einwanderern hervorgegangen. Der letzte Sprecher der autochthonen Sprache, des Manx, starb 1974, doch in den letzten Jahren ist das Interesse an dieser Sprache wieder gestiegen. Das Manx-Gälische, verwandt mit dem Irischen und Schottischen Gälisch, ist



als legitime Regionalsprache gemäß der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen anerkannt worden.

Das Parlament von Manx, Tynwald genannt, beansprucht zusammen mit dem isländischen Althing das älteste kontinuierlich arbeitende Parlament der Welt zu sein, das angeblich 979 ins Leben gerufen worden ist. Es besteht aus dem direkt gewählten "House of Keys" und dem indirekt gewählten "Legislative Council", der eigentlich ein Exekutivrat ist. Die Königin wird auf Man vertreten durch einen Gouverneursleutnant. Dieser "Vertreter seiner Majestät" hat zwar eher nur zeremonielle Aufgaben, doch auch das recht, die Verfassung der Insel abzuändern. Die Rechtsakte müssen von der Londoner Regierung gegengezeichnet werden, um in kraft treten zu können. In London ist ein eigener Kanzler für die Angelegenheiten der Krongebiete zuständig. Einige Rechtsakte der Insel Man können aber auch direkt vom Gouverneursleutnant vor Ort gegengezeichnet werden.

Die Insel Man ist formalrechtlich kein Teil des britischen Staatsgebiets, sondern eine crown dependency. Großbritannien zuständig für die Verteidigung, Außenpolitik und einige andere Aspekte. Die Staatszugehörigkeit wird mit britischem Recht geregelt. Die Insel Man ist nicht Teil der EU, sondern hat - wie einige andere Inselgruppen, die zu EU-Mitgliedsländern gehören (Grönland, Färöer) - ein besonderes Verhältnis zur EU ausgehandelt, das im Beitrittsvertrag Großbritanniens mit der EU (Art.3) festgeschrieben ist. Diese Vereinbarung sieht den freien Warenverkehr zwischen d Insel und dem EU-Gebiet vor, nicht jedoch von Personen, Kapital und Dienstleistungen. Somit wird die Insel auf bestimmten Gebieten von der Konkurrenz aus dem Gesamtstaat

und der EU geschützt.

Jersey und Guernsey

Guernsey ist ein von der britischen Krone abhängiges Gebiet wie die Insel Man (engl. crown dependency). Das Parlament von Guernsey wird direkt gewählt und erweist seinerseits die 12-köpfige Exekutivrat der Insel. Gewählt werden die Regierungsmitglieder jedoch von einem 108-köpfigen Wahlmännnergremium, das aus Politikern und Richtern besteht. Die gesetzgebende Versammlung von Jersey besteht aus 12 Senatoren.

Jersey gehört nicht zum Vereinigten Königreich und ist nicht vom britischen Parlament abhängig, untersteht aber wie Guernsey und die Insel Man als Kronbesitz der britischen Krone und verfügt daher über eine eigene Gesetzgebung, Verwaltung und ein eigenes, völlig unabhängiges Steuersystem, das dank niedriger Steuersätze (Einkommenssteuerhöchstsat von 20 %) viele ausländische Investoren anlockt. Jersey gehört zur Selbstverwaltung Bailiwick of Jersey, neben den Kanalinseln Minquiers und Ecréhous. Jersey selber ist seit über 1000 Jahren in 12 Gemeinden (Parishes) aufgeteilt. Seit einigen Jahren gibt es politische Parteien auf Jersey, die aber bei Wahlen bisher keine Rolle spielten, da bei den seither abgehaltenen Wahlen fast nur unabhängige Kandidaten gewählt wurden. Seit 2006 hat Jersey eine Ministerialregierung mit einem Chiefminister an der Spitze. Das „States of Jersey“ besteht aus 53 gewählten, unabhängigen Mitgliedern, davon 12 Senatoren und 12 Constables - aus jedem Parish je einer - und 29 Abgeordneten. Jersey und Guernsey haben ein eigenes Rechtssystem und Gesundheitswesen sowie eigene Regelungen zur Immigration und Ansässigkeit. Keine der beiden Inseln ist Teil der EU wie die Insel Man.

Obwohl die drei Inseln de-jure der Gesetzgebungshoheit des britischen Parlaments unterworfen sind, erstreckt sich die legislative Kompetenz Londons auf die Verteidigung, Außenpolitik, Zollwesen, Post und Telekommunikation, Fischerei und zivile Luftfahrt. Die drei Inseln können die Anwendung von britischen Gesetzen auf anderen Gebieten verweigern. Die Beziehungen zwischen den Inseln und dem britischen Parlament werden durch Tradition und Allgemeines Gesetz (common Law) geregelt und bleibt Ermessensspielraum. Die OECD betrachtet die Inseln als Steuerparadies.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Die britischen "Überseegebiete" wie z.B. Gibraltar, die Bermudas, die Falkland-Inseln, die Cayman-Inseln, die Jungfern-Inseln, sind keine Territorialautonomien gemäß der unter 2.10 genannten Kriterien, zumal die exekutive Gewalt nicht bei frei von der Bevölkerung gewählten Vertretern liegt, sondern bei von der britischen Krone ernannten Gouverneuren. In den meisten Fällen hat dieser

Es ist nicht zu bestreiten, dass diese drei britischen Kronbesitzgebiete ein hohes Maß an Selbstregierung bzw. Praktischer politischer Autonomie genießen. Man sie nur mit Einschränkung als "Territorialautonomie" bezeichnen, da sie aus ihrer Geschichte heraus ein ganz besonderes Rechtsverhältnis zur britischen Krone und zum britischen Staat entwickelt haben und weiter pflegen. Insofern unterscheiden sie sich von den drei großen Territorialautonomien Großbritanniens, die 1998 im Zuge der "Devolution" geschaffen worden sind.

Auf der anderen Seite erfüllen sie aber - ganz unabhängig von ihrer geringen Größe - weitestgehend die unter 2.10 genannten Kriterien eines modernen Autonomiesystems. Ein streng legalistischer Ansatz der Definition von Autonomie stößt in derartigen Fällen auf Grenzen.

3.3.6 Perspektiven der britischen Regionalautonomien

Der Prozess der stufenweisen Erweiterung der Regionalautonomien in Großbritannien geht mit Unterstützung der betroffenen Bevölkerung weiter. In Schottland würden laut jüngsten Meinungsumfragen nicht weniger als 75% ein Parlament und eine Regierung mit mehr Macht befürworten. Auch die walisische Wählerschaft unterstützt zu 80% die Existenz einer autonomen Versammlung und wünscht mit einer knappen Mehrheit die Erweiterung ihrer Befugnisse. Somit ist anzunehmen, dass Schottland und Wales mehr autonome Kompetenzen verlangen werden, vor allem wird Wales die Angleichung seiner Autonomie an jene Schottlands fordern. Der Zeitfaktor ist ebenfalls von Bedeutung. Alle autonomen Institutionen haben etwas Zeit gebraucht, um ihre Arbeit voll aufzunehmen. Doch die Fähigkeit der autonomen Institutionen, die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung aufzunehmen, scheint sich laufend zu verbessern.¹⁶⁶

Der Autonomieprozess scheint in Nordirland am kompliziertesten, da er stark von der politischen Dynamik innerhalb der verschiedenen Gemeinschaften und dem Zustandekommen einer funktionsfähigen Regionalregierung abhängt. Es

Gouverneur sogar das recht, die Verfassung oder das Grundgesetz des jeweiligen abhängigen Gebiets abzuändern. Der Grad an tatsächlicher Selbstregierung ist von Fall zu Fall verschieden. Siehe auch Teil 6 und 7 des Anhangs.

¹⁶⁶ Diese Einschätzung wird auch von Michael Keating, John Loughlin und Kris Deschouwer vertreten, nachzulesen in: *Culture, Institutions and Economic Development – A Study of Eight European Regions*, Elgar Publ., Cheltenham 2003, Kapitel 6 (Schottland und Wales), S. 142-175

gibt immer noch im unionistisch-protestantischen Lager eine starke Opposition gegen das Belfaster Karfreitags-Abkommen von 1998. Zudem haben sich die Beziehungen zwischen den ethnisch-kulturellen Gruppen in Nordirland eher auf der politischen Ebene als auf allgemein gesellschaftlicher Ebene verbessert.

In keiner der drei autonomen Regionen gilt dasselbe Wahlsystem wie das auf britischer Staatsebene angewandte Mehrheitswahlrecht. Vielmehr gibt es ein kombiniertes System, wobei ein Teil der Sitze nach Mehrheitswahlrecht und der Rest mit Verhältniswahlrecht zugeteilt wird. Dieses System fächert die Parteienlandschaft stärker auf und führt zur Notwendigkeit von Koalitionsregierungen. In Nordirland ist ein besonderer Mechanismus eingeführt worden, um ein Gleichgewicht zwischen unionistischen und nationalistischen Kräften zu gewährleisten. Es soll alle größeren Parteien beider Gemeinschaften unter einer „gemeinschaftsübergreifenden Führung“ in eine breite und stabile Koalition einbinden.

Seit 1998 kann im Staatsaufbau Großbritanniens eine gewisse Schröglage beobachtet werden, da drei Regionen von der Übertragung autonomer Befugnisse profitiert haben, während die größte und reichste "Region", nämlich England weiterhin zentral regiert wird.¹⁶⁷ Die seit 1997 von Labour Regierungen durchgeführte devolution war ein radikaler Bruch mit dem traditionell zentralisierten britischen Staatsaufbau mit einem starken nationalen Parlament als Angelpunkt. Doch wurde diese Macht nie genutzt, um alle Gebiete des Landes, wie etwa in Frankreich, gleichzuschalten.¹⁶⁸

Im Rahmen der devolution wurden bestimmte Bereiche territorialer Kompetenzen, die zentral geregelt gewesen waren, den demokratisch gewählten Regionalversammlungen und Regionalregierungen von Schottland, Wales und Nordirland übertragen. So können zentrale Politikbereiche von demokratisch legitimierten Institutionen in der Region selbst gestaltet werden, während der Zentralstaat weiterhin für die Gesetzgebung und Exekutive für England zuständig bleibt. Somit hatte die devolution von Anbeginn einen asymmetrischen Charakter, was Jeffery und Wincott

¹⁶⁷ C. Jeffery and Daniel Wincott, *Devolution in the UK: Statehood and Citizenship in Transition*, in: PUBLIUS, *The Journal of Federalism* 2006, in: <http://www.publius.oxfordjournals.org/cgi/content/full/36/1/3>

¹⁶⁸ Einen Vergleich mit anderen Erfahrungen von *devolution* zieht John Hopkins, *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the European Government*, London (Cavendish) 2002

„die Schräglage des britischen Staates“ nennen.¹⁶⁹

Die autonomen Regionen machen zusammen nicht mehr als 15% der Bevölkerung und des BIPs Großbritanniens aus. Die Mehrheit der Bevölkerung, jene Englands, wird weiterhin zentral von London aus regiert. In dieser Hinsicht gleicht das Vereinte Königreich eher Dänemark, der Ukraine und Portugal mit ihren jeweiligen Sonderautonomien als Spanien und Italien mit verschiedenen Kategorien von Autonomie für alle Regionen.

Es gibt heute keine Pläne zur Einführung eines eigenen Regionsparlaments auch für England, als Gegenstück zu den Regionalversammlungen von Wales, Schottland und Nordirland. Die GLA (Greater London Area) bleibt eine nur sehr bescheidene Form der devolution, die aus zwei Institutionen besteht: ein direkt gewählter Bürgermeister und eine kleine, direkt gewählte Versammlung. Es sei daran erinnert, dass in den Mitgliedsländern der EU viele den Regionen übertragene Politikfelder auch eine EU-Dimension aufweisen, wie z.B. die Wirtschafts-förderung, der Umweltschutz, die Landwirtschaft, die Fischerei, Verkehrspolitik. Somit muss in diesen Bereichen Politik nicht nur zwischen zwei, sondern drei Regierungsebenen koordiniert werden.¹⁷⁰

Welche Fragen sind heute im Autonomieprozess Großbritanniens noch offen? Schwierigkeiten in der Durchführung der devolution gab es in allen drei Regionen, vor allem aber in Nordirland. Doch auch in Wales und in Schottland sind einzelne Autonomiefragen noch ungelöst.¹⁷¹ Wincott und Jeffery sehen folgende Hauptprobleme:

1. Die Stimmigkeit der Autonomie oder die Frage, welches neue Verhältnis zwischen den Regierungsebenen entstehen wird. Die Zeit des finanziellen Überflusses hat in Großbritannien ein Ende und mehr Konflikte um die Verteilung der öffentlichen Ressourcen werden wahrscheinlich. Dem britischen Staat fehlt nach der devolution eine klare rechtliche Absicherung. Wie wird die Wählerschaft in Zukunft den Autonomieprozess mittragen? In den drei betroffenen Regionen gibt es einen klaren Wunsch nach weiter reichender

¹⁶⁹ Jeffery/Wincott (2006), S. 2

¹⁷⁰ Vgl. dazu Stijn Smismans (2004), *Vertical and Horizontal Decentralisation in European Governance: Discourse, Reality and Strategy*, in: Roberto Toniatti, Francesco Palermo and Marco Dani, *An ever more complex Union*, EURAC-ITC-Nomos, Baden-Baden, S. 57-84

¹⁷¹ Wincott/Jeffery (2006), S.6

Kompeten-zenübertragung. Doch in England wächst die Skepsis und Befürchtung, mehr Autonomie könnte zur Verstärkung des inneren territorialen Gefälles führen.¹⁷²

2. Das Gleichgewicht des Autonomie-arrangements. Solange Großbritannien ein gemeinsamer Markt, ein gemeinsamer Sozialstaat und bezüglich der inneren Sicherheit einheitlich geregelt bleibt, werden Entscheidungen auf Staatsebene Auswirkungen auf ganz Großbritannien haben. Die Autonomie der einzelnen Regionen ist in der EU beschränkt durch nationale und supranationale Rechtsnormen. Die finanzielle Zuwendungen an Schottland, Wales und Nordirland hängen von Entscheidungen der Regierung in London ab: wenn bestimmte Ausgaben in England schrumpfen - z.B. wenn die private Gesundheitsfürsorge ausgebaut würde - würden auch die entsprechenden Transferleistungen an die autonomen Regionen sinken.

3. Welche Grenzen gibt es für die asymmetrische Gewährung von Autonomie in einem gemeinsamem Staat? Großbritannien hat keine systematisch kodifizierte Verfassung, weshalb Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit mit normalem Staatsgesetz erfolgen können. Diese verfassungs-rechtliche Flexibilität war in Nordirland notwendig, um ein Arrangement für Konkordanzdemokratie zu finden. Wales möchte den schottischen Umfang an autonomen Befugnissen erreichen. Es ist immer noch unklar, wo die Grenzen dieser asymmetrischen devolution liegen.

Manche Autoren fragensich schon, ob diese Entwicklung zu einer „fragmentierten Staatsbürgerschaft“ führen wird. Treten jetzt auch bei sozialen Rechten und Leistungen Unterschiede zwischen den Regionen zutage? Die Staatsbürgerschaft in Großbritannien immer schon differenzierter als es nach außen hin den Anschein hatte. Stärkere Unterschiede reichen noch in die Zeit vor der devolution zurück. Es gibt kaum Beweise dafür, dass die Regionalautonomie zu einem neuen grundlegenden Auseinanderfallen in der sozialen Staatsbürgerschaft und in den Dienstleistungen in ganz Großbritannien führen muss. Einige regionale Unterschiede gibt es seit längerem wie auch in Spanien und Italien. Das Kronjuwel des britischen Wohlfahrtsstaates ist immer noch der Nationale Gesundheitsdienst. Der britische Staat versuchte territoriale Ungleichgewichte auszubügeln. Unterschiedliche Entwicklungen, die von autonomen

¹⁷² Wincott/Jeffery (2006), 7

politischen Entscheidungen herbeigeführt werden, könnten zu unterschiedlichen Niveaus sozialer Dienstleistungen führen, doch können sie nicht die gemeinsame Staatsbürgerschaft in Frage stellen.

Quellen

Patricia Leopold, National and regional experiments with autonomous arrangements, in: Zelim E. Skurbaty (ed.), Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy?, Leiden 2005

John Hopkins, Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the European Government, London (Cavendish) 2002

Charlie Jeffery and Daniel Wincott, Devolution in the UK: Statehood and Citizenship in Transition, in: PUBLIUS, The Journal of Federalism 2006, unter: <http://www.publius.oxfordjournals.org/cgi/content/full/36/1/3>

Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, Culture, Institutions and Economic Development – A Study of Eight European Regions, Elgar Publ., Cheltenham 2003, Kap. 6 (Scotland and Wales), S. 142-175

Antony Alcock, In Limbo: The Northern Ireland Peace Process, in: Europa Ethnica 1/04, S. 67-74

Bogdanor, V., Devolution in the United Kingdom, Oxford Press, Oxford 1999

International Committee of Lawyers for Tibet, Forms of Autonomy, New York 1999, S. 448-470

<http://www.scottish.parliament.uk>: Offizielle Website des Schottischen Parlaments

<http://www.scrol.gov.uk>: Bevölkerungsstatistik Schottlands

<http://www.bbc.co.uk/scotland/>: BBC Scotland

<http://www.scotland.gov.uk>: Offizielle Website der Schottischen Regierung

<http://www.niassembly.gov.uk>: Offizielle Website des Nordirischen Parlaments

<http://www.cain.ulst.ac.uk>: das „Northern Ireland Conflict Archive“ der Universität Ulster

<http://www.arc.ac.uk/elections>: Wahlergebnisse in Nordirland

<http://www.arc.macs.hw.ac.uk/>: Alternative Einschätzungen aus Großbritannien

<http://www.walesworldnation.com>: Allgemeines über Wales

<http://www.wales.gov.uk> : Website der walisischen Regierung

<http://www.bbc.co.uk/wales/>: BBC Wales



3.4 Die Åland Inseln (Finnland)

Bevölkerung (2005)	26.711
Landfläche	1.527 km ²
Gesamtfläche	6.784 km ²
Hauptstadt	Mariehamn
Offizielle Sprache	Schwedisch
Autonomie seit	1920

<http://en.wikipedia.org/>

Die Åland Inseln sind eine schwedischsprachige Inselgruppe im Baltischen Meer zwischen Schweden und Finnland. Der Archipel umfasst nicht weniger als 6.554 Inseln, wovon nur 50 dauerhaft bewohnt werden. Fast 40% der 27.000 Äländer leben in Mariehamn, der einzigen Stadt und dem Verwaltungs-zentrum der Inselgruppe. Amtssprache ist das Schwedische. Obwohl die Inseln seit langer Zeit zum schwedischen Kulturraum gehören, fielen sie infolge geschichtlicher Umstände 1809 an Russland. Am Ende des Zarenreichs 1917 wurde den Äländern die volle Selbstbestimmung verweigert. Sie wurden der neu entstandenen Finnischen Republik angegliedert. Schweden war mit dieser Änderung des Status der Åland Inseln nicht einverstanden. Der Streit konnte aber vom Völkerbund 1920 geschlichtet werden, als Finnland das Recht der Äländer auf Erhaltung ihrer Sprache, Kultur und Traditionen sowie auf einen demilitarisierten und autonomen Status anerkannte.¹⁷³ Das finnische Autonomie-gesetz von 1921 begründete die erste Regionalautonomie in einem demokratischen Staat Europas.

3.4.1 Geschichte

Nach einer langen Zeit unter Schweden (1157-1809)

¹⁷³ Übereinkunft zwischen Finnland und Schweden über Garantieleistungen im Gesetz vom 7. Mai 1920 zur Autonomie der Åland Inseln, unterzeichnet am 27. Juni 1921. Der Text findet sich in Hurst Hannum, *Autonomy, Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht 1993, S.141-143

wurden die Åland Inseln zusammen mit Finnland an das Russische Reich abgetreten. Von 1809 bis 1917 gehörten die Inseln zum Großfürstentum Finnland, das innerhalb Russlands eine gewisse Eigenständigkeit genoss. Russland befestigte die Åland-Inseln während des Krimkriegs 1853-1856. Danach wurden die Inseln im Zuge eines internationalen Abkommens demilitarisiert. Finnland erklärte 1917 nach der Revolution in Russland und dem Zusammenbruch des Zarenreichs seine Unabhängigkeit.¹⁷⁴

Die Befestigungsanlagen konnten nicht verhindern, dass Åland im 1. Weltkrieg zuerst durch Schweden, dann durch Deutschland besetzt wurde. Während des Chaos nach dem Zusammenbruch des Zarenreichs 1917, entwickelte sich auf Åland eine Bewegung für die Wiedervereinigung mit dem Mutterland Schweden, weil man bei einem Verbleib im unabhängigen Finnland den Verlust der schwedischen Sprache und Kultur befürchtete. Schweden betrachtete die Åland-Inseln in ausländischer Hand als Sicherheitsrisiko und unterstützte diese Bewegung. Zwei inoffizielle Petitionen der Äländer 1917 und 1919 erbrachten eine überwältigende Zustimmung zur Wiedervereinigung mit Schweden. Doch Finnland sperrte sich gegen das Ansinnen der Äländer, was zu Spannungen zwischen Helsinki und Stockholm führte. Das finnische Parlament verabschiedete am 6. Mai 1920 ein erstes „Autonomiegesetz für Åland“, das die Äländer nicht akzeptierten. Sie verlangten weiterhin die volle Selbstbestimmung. Darüber hinaus hatte die Åland-Frage aufgrund des erwähnten Demilitarisierungsabkommens auch eine internationale Dimension. Die Streitfrage wurde 1920 dem Völkerbund übergeben. Finnland und Schweden stellten sich darauf ein, seine Entscheidung als Grundlage für die zukünftige Regelung der Åland-Frage zu akzeptieren. Im Juni 1921 erklärte der Völkerbund die Åland-Inseln zur Frage von völkerrechtlicher Relevanz, lehnte die Forderung ihrer Bewohner nach Selbstbestimmung jedoch mit der Begründung ab, dass Minderheiten gemäß Völkerrecht kein Recht auf Sezession geltend machen könnten. Die Åland-Inseln sollten Teil Finnlands bleiben, das den Inseln Selbstregierung und Schutzgarantien für die Erhaltung ihrer Kultur einzuräumen hatte. Schließlich mussten die Inseln demilitarisiert werden und neutralen Status im Rahmen eines internationalen Abkommens erhalten.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Die Geschichte Ålands wird gut erläutert von James Barros, *The Åland Island Question. Its Settlement by the League of Nation's*, in: Harry Jansson und Johannes Salminen (eds.), *The Second Åland Islands Question – Autonomy or Independence?*, Mariehamn 2002.

¹⁷⁵ Harry Jansson/Johannes Salminen (eds.), *The Second Åland Islands Question – Autonomy or Independence?*, Mariehamn 2002,

Finnland hatte somit eine Reihe von Zusicherungen abzugeben, etwa zum Sprachgebrauch in den Schulen, zur Beschränkung der Möglichkeit des Grunderwerbs durch nicht ansässige Personen, zur Finanzierung der Autonomie und zur Überwachungsfunktion des Völkerbunds. Diese Garantien wurden im Rahmen einer Übereinkunft zwischen Finnland und Schweden geleistet, die vom Völkerbund am 27. Juni 1921 anerkannt wurde. Dieser Akt wiederum wurde mit dem „Garantiesgesetz für Åland“ 1922 ins finnische Rechtssystem übernommen.¹⁷⁶

Die Autonomie der Åland-Inseln ist 1951 und 1991 in zwei großen Reformen ausgebaut worden. Die erste Revision war nach dem 2. Weltkrieg angeregt worden, als in Finnland eine neue Politikergeneration ans Ruder kam. Das 1951 erneuerte Autonomiegesetz führte das „Recht auf Ansässigkeit“ (oder „Regionsbürgerschaft“) ein, obwohl Elemente eines solchen Rechts bereits vorher bestanden. Man schuf „nationale“ Symbole wie eine aländische Flagge, Briefmarken und ein Nationalmuseum. In den folgenden Jahrzehnten entwickelte sich eine Bewegung zur weiteren Stärkung der Autonomie, die die Verabschiedung des 3. Autonomiegesetzes durchsetzen konnte (Nr. 1144 vom 16.8.1991, in Kraft seit 1.1.1993).¹⁷⁷ Diese in beiderseitigem Einverständnis zwischen der finnischen Regierung und der aländischen Versammlung beschlossene Reform sollte die Gesetzgebungsbefugnisse von Staat und autonomer Inselregion besser definieren, neue Befugnisse an Åland übertragen und die Autonomie im wirtschaftlichen Bereich durch spätere Kompetenzübertragung stärken. Von nun an waren ausreichende Kenntnisse der schwedischen Sprache als Voraussetzung zum Erwerb der Regionsbürgerschaft nötig.

3.4.2 Die Institutionen der Autonomie¹⁷⁸

Die Åland Inseln haben eine gewählte, gesetzgebende

S. 36-37.

¹⁷⁶ Dieses Abkommen wird oft zitiert als ein Beispiel für ein dauerhaftes bilaterales Abkommen. Das Åland- Abkommen hatte keinen rechtlich bindenden Charakter, entwickelte sich später jedoch zu Völkergewohnheitsrecht und verpflichtet damit Finnland zur Achtung der Autonomie der Äländer. Der Text findet sich bei Hurst Hannum (ed.), *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht 1993, S. 141-143

¹⁷⁷ Autonomiegesetz für Åland, 1991, in: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9911144.PDF>

¹⁷⁸ Ein guter Überblick über den Aufbau dieser Autonomie wird geboten von Farima Daftary, *Insular autonomy: a framework for conflict settlement? A comparative study of Corsica and the Åland Islands*, ECMI working papers, Flensburg 2000, S.13-22

Versammlung (Lagting), eine Landesregierung (Landskapsstyrelse) und einen „Gouverneur“ als direkten Vertreter der finnischen Regierung. Dieser wird von der finnischen Regierung im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Lagtings ernannt.

Zusätzlich zur internen Selbstverwaltung bilden die Åland Inseln, trotz der geringen Bevölkerungszahl von 27.000 Einwohnern, einen eigenen Wahlkreis für das finnische Parlament, für welches alle volljährigen Äländer wahlberechtigt sind.

Der Lagting (Landtag) besteht aus einer Kammer mit 30 Mitgliedern und wird alle vier Jahre mit Verhältniswahlrecht gewählt. Nur Äländer mit Regionsbürgerschaft haben das aktive und passive Wahlrecht. Die Regierung von Åland, das Landskapsstyrelse, umfasst zwischen 5 und 7 Mitglieder, die vom Landtag gewählt werden. Es darf kein Minderheitenkabinett gebildet werden. Die Regierung stützt sich auf eine Verwaltung und einen zentralen Stab an der Spitze, die in sechs Einzelbereiche alle den Åland-Inseln übertragenen Befugnisse verwaltet.

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungs-kompetenzen des Zentralstaats und der Inseln sind zwar 1991 neu definiert worden, doch ist die Abgrenzung immer noch nicht ganz klar. Der Landtag kann folgende Bereiche selbstständig regeln: Bildung, Kultur und Denkmalpflege, Gesundheits- und Sozialwesen, Industrieförderung, interne Kommunikation, sozialer Wohnbau und Mietenrecht, Landpacht, Gemeindeordnung, zusätzliche Einkommenssteuer, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Postdienst, Rundfunk und Fernsehen, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Umwelt-schutz, Bergbaurechte. Der Landtag kann in allen Bereichen gesetzgebend tätig werden, die nicht ausdrücklich dem finnischen Staat vorbehalten sind. Der finnische Staat bleibt nur mehr für die Bereiche Verfassungsrecht, Außenpolitik, Steuerrecht, Straf- und den größten Teil des Zivilrechts, Gerichtswesen, Sozialversicherung, Schiff- und Luftfahrt, Zoll- und Währungspolitik zuständig.

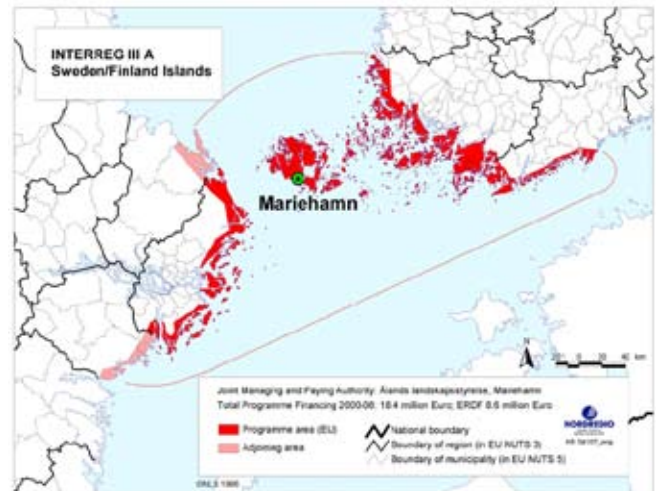
Bei der Kompetenzaufteilung besteht derzeit noch eine gewisse Flexibilität, da einige Zuständigkeitsbereiche von Helsinki nach Mariehamn und umgekehrt verschoben werden können. So kann z.B. vereinbart werden, Åland weitere Kompetenzen zu übertragen, die heute noch überwiegend Angelegenheit des finnischen Staates sind wie z.B. die Bevölkerungsstatistik, das Handels- und

Schiffregister, das Rentenrecht und die soziale Sicherheit, das Bank- und Kreditwesen. In einigen Instanzen sieht sich die Regierung von Åland jedoch konfrontiert mit der Anfechtung von Verwaltungsakten durch Helsinki.

Doch auch auf zentralstaatlicher Ebene sind Ålands Interessen repräsentiert, nämlich zum einen durch einen gewählten Abgeordneten der Åland-Inseln zum finnischen Parlament und zum andern durch die Åland Delegation. Außerdem können die Institutionen der autonomen Inselregion in Bereichen der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung der finnischen Regierung Initiativen unterbreiten, die ihrerseits verpflichtet ist, diese dem Parlament vorzulegen.

Der Landtag unterliegt in seiner Gesetzgebung einer klaren, doch begrenzten Kontrolle seitens des Zentralstaats. Alle vom Landtag verabschiedeten Gesetze müssen vom Präsidenten Finnlands innerhalb von vier Monaten gegengezeichnet werden. Dieser kann in nur zwei Fällen ein Veto einlegen: wenn der Landtag seine Gesetzgebungskompetenz überschritten hat oder wenn das Gesetz die interne oder äußere Sicherheit des Landes berührt. Um derartige Vetos auf Minimum zu beschränken, muss ein Gesetzesvorhaben vor der Vorlage an den Staatspräsidenten der „Åland-Delegation“ zur Prüfung vorgelegt werden, was schon im Vorfeld ein mögliches Veto des Präsidenten verhindern kann. Diese Delegation ist eine gemischte Kommission des Staats und der Åland-Inseln unter dem Vorsitz des Gouverneurs. Sie besteht aus jeweils zwei Experten, die von der Regierung in Helsinki und vom Landtag ernannt werden. Unter anderem ist diese Kommission auch für den jährlichen Finanzausgleich zuständig, der auch Steuerrückerstattung genannt wird. Die „Åland-Delegation“ kann vom Staatspräsidenten, nach Konsultation des Sprechers des Landtags, aufgelöst werden.

Während der Präsident Finnlands in allen 12 konstitutiven Provinzen Finnlands einen Gouverneur ernennt, kann die Ernennung des Gouverneurs auf den Åland Inseln nur im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Landtags erfolgen. Der Gouverneur wird aus den Reihen der größten der im Landtag vertretenen Parteien ausgewählt. Dieser Gouverneur muss bei der Regierungsbildung in drei Schritten vorgehen, um eine möglichst breite Koalition für die Bildung der Landesregierung (Landskapsstyrelse) unter Einschluss der größten Fraktionen des Landtags zu finden. Wenn dieser Versuch scheitert kann eine Regierung auch mit knapper Mehrheit gebildet werden.



Bezüglich der Justiz gibt es auf den Åland Inseln kein getrenntes System, sondern das in ganz Finnland angewandte System von kommunalen und Kreisgerichten als auch das Höchstgericht in Helsinki als Berufungsinstanz und zentrale Verwaltungsbehörde der Justiz.

Obwohl das Autonomiegesetz keine besonderen Verfahren für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Finnland und den Åland Inseln vorsieht, enthält es zahlreiche rechtliche Absicherungen für beide Seiten. Auf der Ebene der Justiz kann ein Rechtmäßigkeitsverfahren gegen Rechtsakte der aländischen Regierung vor dem höchsten Verwaltungsgericht Finnlands angestrengt werden. Jeder andere Konflikt zwischen der autonomen Region und dem Zentralstaat muss vom Höchstgericht in Helsinki entschieden werden.

Das Autonomiegesetz von 1991 hat die wirtschaftliche Autonomie der Inseln gestärkt und die Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem Staat und den autonomen Inseln neu geregelt. Für die Finanzen der Åland Inseln ist der Landtag und die gemischte Åland-Kommission zuständig. Die autonomen Inseln tragen den Großteil der Kosten der Autonomie selbst und verfügen über die Zuständigkeit, eine zusätzliche Einkommenssteuer zu erheben. Der Landtag erstellt und verabschiedet das Jahresbudget und erhebt eigene Zusatzsteuern und Gebühren für Dienstleistungen der autonomen Verwaltung. Die gemischte Åland-Kommission hingegen hat die Aufgabe, den jährlichen Finanzbeitrag an Åland auszuhandeln, den Helsinki zur Abdeckung der Kosten der Autonomie jährlich überweist. Diese werden nach dem Maßstab der Kosten der staatlichen Maßnahmen berechnet, die die Regierung in den normalen Provinzen selbst trägt. Finnland hebt auf Åland die allgemeinen

Steuern und Zölle ein, erstattet jedoch den Inseln den Pauschalbeitrag von 0,45% der gesamten Staatseinnahmen (ohne Kreditaufnahme) zurück. Der Landtag ist in der Verausgabung seiner Budgetmittel frei. Die regulären Ausgaben für das Gesundheitswesen, die Sozialhilfe, das Bildungswesen und die Kulturpolitik machen den Löwenanteil des Budgets aus. Gemäß einer weiteren Bestimmung des Autonomiegesetzes haben die Åland Inseln Anrecht auf einen zusätzlichen „Ausgleichsbeitrag“ seitens des Staates, wenn das Aufkommen der Einkommens- und Vermögenssteuer auf den Inseln 0,5% des Aufkommens im gesamten Staatsgebiet übersteigt. Dank seiner Autonomie und seinem solidem Finanzierungssystem hat Åland eine stabile Wirtschaft und einen hohen Lebensstandard.

3.4.3 Sprachen- und Kulturpolitik

94% der Bevölkerung der Åland Inseln sind schwedischer Muttersprache, und Schwedisch ist auch die Amtssprache der Inseln.¹⁷⁹ Die schwedische Sprache, schwedische Bräuche und Kultur wurzeln in den 650 Jahren schwedischer Herrschaft über die Inseln und werden vom Autonomiegesetz ausdrücklich geschützt. Schwedisch ist die offizielle Sprache der Inseln und alle öffentlich Bediensteten müssen Schwedisch beherrschen. Offizielle Schreiben und Dokumente, die von der Regierung in Helsinki an Åland übermittelt werden, müssen auch auf Schwedisch verfasst sein.¹⁸⁰ Allerdings dürfen finnischsprachige Åländer vor Gericht und bei der Klärung persönlicher Fragen mit öffentlichen Beamten auch das Finnische benutzen. Im Prinzip funktioniert die Verwaltung jedoch einsprachig schwedisch, weshalb alle Beamten Ålands fließend Schwedisch sprechen und schreiben können müssen¹⁸¹.

Åland hat weitestgehende Autonomie im Bildungswesen. Die Unterrichtssprache in allen öffentlich finanzierten Schulen ist Schwedisch. Während Englisch als Fremdsprache Pflicht ist, stellt Finnisch bloß ein Wahlfach dar. Eine Ausbildung auf Hochschulebene wird auf den Inseln kaum geboten, weshalb die meisten Studenten nach Schweden und manche nach

Finnland ziehen und später arbeitsmarktbedingt kaum zurückkehren.

Auf die Frage, ob sie sich eher als Schweden oder als Finnen betrachten, werden Åländer am ehesten antworten: „Ich fühle mich als Åländer“. Ob sie als eine von der restlichen schwedischen Minderheit Finnlands ganz verschiedene Minderheit betrachtet werden können, ist umstritten. Aufgrund ihrer Insellage haben die Åländer jedenfalls eine ausgeprägte Identität ausgeformt, die sie von der schwedischen Minderheit des Festlands unterscheidet, die sich stark mit Finnland identifiziert.¹⁸² Mit der Zeit entwickelte sich auch diese Identität weiter und heute bezeichnen sich viele Åländer als Europäer, Skandinavier, finnische Staatsangehörige und Åländer.

3.4.4 Die Regionsbürgerschaft und internationale Beziehungen

Eine erhebliche Bedeutung für den Schutz der spezifischen Identität der Inseln nimmt das Konzept der regionalen Bürgerschaft oder auch „Inselbürgerschaft“ (hembygdsrätt) ein. Diese Form von Bürgerschaft ist unverzichtbar, um auf Åland politische Rechte auszuüben, vor allem das aktive und passive Wahlrecht für den Lagting, um Liegenschaften zu erwerben und ein Geschäft oder anderes Gewerbe zu betreiben. Um eine regionale Bürgerschaft zu erwerben, muss eine Person finnischer Staatsangehöriger sein, eine ausreichende Kenntnis des Schwedischen vorweisen (Abschnitt 7 des Autonomiegesetzes). Nicht-Åländern kann das Recht auf den Erwerb von Liegenschaften und die Ausübung eines Gewerbes von der autonomen Verwaltung verweigert werden. Ein Kind erwirbt die Regionsbürgerschaft, wenn ein Elternteil bereits Åländer Bürger oder Bürgerin ist. Die Regionsbürgerschaft kann wieder aberkannt werden, wenn eine Person mehr als 5 Jahre keinen Wohnsitz mehr auf Åland gehabt hat. Die Pässe der Åländer tragen die Zusatzbezeichnung „Åland“. Diese „Inselbürgerschaft“ kann auch ehrenhalber von der Åländer Regierung verliehen werden, vorausgesetzt

¹⁷⁹ International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S. 12-13

¹⁸⁰ Vgl. Farima Daftary (2000), S. 14-15

¹⁸¹ Finnland hat bereits 1899 das erste finnische Sprachengesetz verabschiedet, das Schwedisch und Finnisch zu den offiziellen Staatssprachen erklärte. Somit war dem Schwedischen ein privilegierter Stellenwert zugeordnet. Dies führte zu einem weit entwickelten System der Zweisprachigkeit in den Gebieten mit auch nur minimaler schwedischer Bevölkerung.

¹⁸² Die schwedische Minderheit Finnlands umfasst fast 300.000 Personen oder 6% der Bevölkerung. Die Sprachenrechte der Schwedischsprecher sind im Abschnitt 17 der finnischen Verfassung sowie im Sprachengesetz von 1922 verankert. Die Mehrheit der Schwedisch-Sprecher Finnlands lebt in zweisprachigen Kommunen, doch gibt es auch einsprachig schwedische Gemeinden in Ostrobothnia und im Südwesten Finnlands. Eine Kommune wird als zweisprachig betrachtet, wenn mindestens 8% oder 3.000 Schwedisch-Sprecher dort leben. Der Text der neuen Verfassung, die am 1. März 2000 in Kraft getreten ist, findet sich unter: <http://www.vn.fi/vn/english/index.htm>

der Kandidat spricht ausreichend gut Schwedisch. Die Äländer sind ansonsten dem finnischen Staatsbürgerschaftsrecht unterworfen, doch sind sie von der Wehrpflicht freigestellt.

Auf den Åland Inseln leben derzeit rund 1.100 Personen mit finnischer Muttersprache (etwa 5% der Gesamtbevölkerung). Sie kommen in den Genuss einiger Ausnahmebestimmungen wie z.B. bei den Sprachenrechten vor Gericht oder im Schriftverkehr mit öffentlicher Verwaltung. Dennoch wurde in Finnland die Frage aufgeworfen, ob gegenüber den finnischsprachigen Äländern nicht Diskriminierungstatbestände vorlägen.

Obwohl die finnische Regierung grundsätzlich für die Außenpolitik zuständig ist, hat Åland auch international eine eigene Stimme, zumindest in den skandinavischen und EU-Institutionen. Seit 1975 sind die Åland Inseln Mitglied im Nordischen Rat auf Augenhöhe mit den skandinavischen Staaten und den autonomen Inseln Dänemarks.¹⁸³ Somit nimmt der Präsident der Landesregierung Ålands am Ministerrat des Nordischen Rates teil. Åland hat auch einen ständigen Vertreter in der finnischen Vertretung bei der EU in Brüssel, der keine Botschafterfunktion ausübt, sondern eher als „Verbindungsoffizier“ wirkt. Auch einer der Vertreter Finnlands im EU-Ausschuss der Regionen stammt aus Åland.

Gemäß den Bestimmungen des Autonomiegesetzes zu internationalen Abkommen, kann die Regierung von Åland Verhandlungen mit einem ausländischen Staat bezüglich eines Abkommens vorschlagen. Außerdem muss die Äländer Regierung informiert werden, wenn Gegenstände eines internationalen Vertrags die Befugnisse der autonomen Region Åland berühren. In diesem Fall hat Åland das Recht, zu den Verhandlungen beigezogen zu werden. Schließt Finnland einen internationalen Vertrag ab, der die Kompetenzen Ålands berührt, muss das Einverständnis des Landtags eingeholt werden, damit das Abkommen auch auf Åland rechtskräftig werden kann. Als Finnland 1995 der EU beitrug, wurde ein Teil der legislativen Befugnisse des Staats und Ålands an die EU-Institutionen übertragen. Somit war der Konsens Ålands nötig, bevor der Beitritt zur EU in Kraft gesetzt werden konnte. Nach Finnlands EU-Beitritt wurde das Autonomiegesetz von 1991 um ein Kapitel erweitert,

um die Beteiligung Ålands an EU-Angelegenheiten zu regeln. Ausnahmebestimmungen zugunsten Ålands sind in einem Zusatzprotokoll zum Beitrittsvertrag Finnlands zur EU verankert. Einige EU-Bestimmungen wie z.B. die Zollunion, haben für die Åland Inseln keine Geltung, die sich auch von Fall zu Fall vom EU-Recht ausnehmen können (opting out). Darüber hinaus sind die Åland Inseln seit vielen Jahrzehnten demilitarisiert. Militärbasen sind verboten und keine Art von Militär darf auf den Inseln stationiert werden.

3.4.5 Lehren aus dem Fall Åland

Heute sehen die allermeisten Äländer die Autonomie sehr positiv. Sowohl die aländischen Politiker als auch das offizielle Finnland präsentieren diese autonome Region als eine erfolgreiche Politik zum Schutz der Rechte der nationalen Minderheiten Finnlands. Die Inselregion war immer sehr friedlich, obwohl während des Wahlkampfs 1999 zum ersten Mal der Ruf nach Unabhängigkeit in der Debatte auftauchte. Doch ist es höchst unwahrscheinlich, dass sich auf Åland in nächster Zukunft eine Unabhängigkeitsbewegung bilden könnte.

Die Erhaltung der Identität der schwedischen Minderheiten auf Åland ist gelungen. Die Kombination von weitreichenden Schutzbestimmungen in der Sprachen- und Bildungspolitik als auch die regionale „Inselbürgerschaft“ haben zur Erhaltung der kulturellen Eigenart Ålands wesentlich beigetragen. Befürchtungen, dass eine staatliche Assimilationspolitik oder verstärkte Immigration aus Finnland den schwedischen Charakter Ålands aushöhlen könnten, sind zerstreut worden. Seit 1921 war die politisch-institutionelle Lage auf den Inseln stets stabil. Durch die Klärung der Kompetenzen und Erweiterung der Autonomie in der Wirtschaftspolitik im Rahmen der Autonomiereform von 1991 ist die Effizienz der Institutionen verbessert worden.

Obwohl es bei der Einführung der Autonomie noch einige Stolpersteine auszuräumen galt, können die Åland Inseln als Beispiel erfolgreicher Konfliktregulierung betrachtet werden, die auf einem Kompromiss der beiden Konfliktparteien beruht. Die Autonomiegesetze von 1921, 1951 und 1991 enthalten einerseits zahlreiche Grundlagen des Schutzes der schwedischen Minderheiten, doch steht andererseits die territoriale Dimension der Autonomie im Vordergrund. Welche Faktoren haben nun, zusammenfassend betrachtet,

¹⁸³ Der Nordische Rat ist 1952 als ein Forum interparlamentarischer Zusammenarbeit gegründet worden mit den Mitglieder: Norwegen, Schweden, Finnland, Island, Dänemark, Färöer Inseln, Grönland und die Åland Inseln.

den Erfolg der Åland Autonomie ermöglicht?¹⁸⁴

1. Starke Garantien sind gesetzlich verankert, um die kulturelle Eigenart der Inseln zu erhalten (Sprache, Bildungswesen, Kulturpolitik, regionale Staatsbürgerschaft).
2. Es gibt einen breiten politischen Konsens unter den Äländern, zumal die Bevölkerung fast ausschließlich aus Schweden besteht. Obwohl diese noch 1920 die Wiedervereinigung mit Schweden wünschte, steht sie heute zur Autonomie.
3. Sowohl die finnischen wie die aländischen Politiker haben immer wieder Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft gezeigt, was es erlaubte, das Autonomiegesetz stufenweise mehrfach zu verbessern. Der anfängliche Konflikt war auf dieses Inselterritorium begrenzt und drohte nicht, auf andere schwedischsprachige Gebiete Finnlands überzugreifen. Dies erleichterte Helsinki die Zugeständnisse an die Åland Inseln.
4. Die Åland Autonomie ist im Rahmen eines Verfassungssystems entstanden, das die Gleichberechtigung von Finnisch- und Schwedisch-Sprechern anerkennt (Finnlands Verfassungen von 1919 u. 1999, Abschnitt 17).
5. Die Flexibilität der Autonomie-regelung erlaubt die Übertragung von Verwaltungsaufgaben vom Zentralstaat an die autonome Region und umgekehrt.
6. Es gibt die Möglichkeit, die Autonomie ständig weiterzuentwickeln. Die Autonomiebestimmungen sind mehrfach abgeändert worden, immer mit dem Einverständnis der politischen Vertreter Ålands. Eine solche Änderung erfordert ein Gesetz des finnischen Parlaments und die Zustimmung von mindestens 2/3 der Mitglieder des aländischen Landtags. Die praktische politische Erfahrung führt immer wieder zur Überarbeitung bestimmter Aspekte der Autonomie. Der schrittweise Ausbau und das Verfahren zur Änderungen des Autonomiegesetzes haben sich bewährt, auch wenn manche Äländer das Tempo der Anpassung für zu langsam halten.
7. Die Verpflichtung des finnischen Staats, die autonomen Institutionen Ålands in allen die Inseln betreffenden Fragen zu konsultieren, haben die Autonomie nach 1995 gestärkt. Ålands Interessen sind auch auf internationaler Ebene vertreten, wie etwa in der EU.
8. Die Existenz einer offiziellen, paritätisch aus Vertretern der finnischen Regierung und Ålands zusammengesetzten Kommission, das zwar nicht ernsthafte Konflikte lösen kann, aber als ständiges Diskussionsforum agiert (die Åland-Delegation).
9. Die Einbeziehung von internationalen Akteuren. Ohne die Vermittlerrolle des Völkerbunds und anderer internationaler Akteure hätte Finnland dem Sonderstatus der Åland-Inseln 1920 kaum zugestimmt.
10. Die Haltung Schwedens zur Åland-Frage: Schweden verzichtete 1921 und nach dem 2. Weltkrieg auf die Inselgruppe, als die Äländer den Wunsch nach Wiedervereinigung ausdrückten. Schweden hat als Vertragspartner wesentlich zur Stabilität der Åland Autonomie beigetragen, indem es in die finnische Åland-Politik nicht weiter eingegriffen hat.

Quellen

Eduardo Ruiz/Markko Kallonen, Territorial and European National Minorities: South Tyrol, Basque Country and Åland Islands, Working Papers, EURAC Bozen 2003

Farima Daftary, Insular autonomy: a framework for conflict settlement? A comparative study of Corsica and the Åland Islands, ECMI working paper n.9, Flensburg 2000

Ruth Lapidoth, Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflict, New York 1997

Hurst Hannum, Autonomy, Sovereignty, and Self-determination, rev. edition, Philadelphia, 1996

Hurst Hannum (ed.), Documents on Autonomy and Minority Rights, Dordrecht 1993

Johansson L.I., The autonomy of Åland - Background and present situation, Åland Peace Soc., Mariehamn 1995

International Committee of Lawyers for Tibet, Forms of autonomy, New York, June 1999

James Barros, The Åland Island Question. Its Settlement by the League of Nation's, in: Harry Jansson and Johannes Salminen (eds.), The Second Åland Islands Question - Autonomy or Independence?, Mariehamn 2002

<http://www.Åland.fi> and www.ls.Åland.fi: offizielle Website der Regierung von Ålands

¹⁸⁴ Vgl. Kallonen/Ruiz (2004), S.26-28; Farimah Daftary (2000), S. 44, Hurst Hannum (1996), S. 374-375; und Johansson, L.I., *The autonomy of Åland - Background and present situation*, Åland Peace Society, Mariehamn 1995

<http://www.lagtinget.Åland.fi> : die Website des Parlaments von Åland

<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9911144.PDF>

oder: <http://www.lagtinget.Åland.fi/eng/act.html>: das Autonomiegesetz von Åland 1991

<http://virtual.finland.fi/finfa/english/minorit2.html>: Die Autonomieregelung auf Åland

<http://www.vn.fi/vn/english/index.htm>: Die finnische Verfassung, in Kraft seit 1.3.2000.

3.5 Die Färöer Inseln und Grönland (Dänemark)

Die Dänen sind Erben einer alten Tradition lokaler Selbstverwaltung, die zurückreicht in die Zeit der Wikinger, als jede Gemeinschaft innerhalb des Königreichs als selbstständige zivil-militärische Einheit organisiert war, verbunden durch den Eid gleichberechtigter Untertanen. Die Zentralisierung der Macht in der Wikinger-Monarchie führte etwa vor einem Jahrtausend zur Errichtung einer Art Feudalherrschaft, die die lokalen Gemeinschaften zwar schwächte, aber nicht abschaffte. Erst im 19. Jahrhundert kam im Rahmen des zentralisierten dänischen Staats eine andere Verfassungsordnung zum Tragen, die nach dem 2. Weltkrieg zum Teil revidiert wurde. Im Nachkriegs-Dänemark wurden zahlreiche öffentliche Aufgaben wieder den Lokalkörperschaften übertragen, während die Zentralregierung die politischen Rahmenbedingungen setzt und für die Finanzierung dieser Aufgabenerfüllung sorgt. Daneben hat Dänemark zwei weitreichende Territorial-autonomien mit besonderem Rechtsverhältnis zum Zentralstaat für die beiden weit entfernten Inselgruppen der Färöer und Grönland eingerichtet.

3.5.1 Die Färöer Inseln

Die zwischen Schottland und Island gelegenen Färöer umfassen 18 Inseln, wovon 16 bewohnt sind. Die Hauptstadt Torshavn liegt auf der Insel Streynoy. Die Inselgruppe wurde erstmals im 9. Jahrhundert von den Wikingern besiedelt und kam 1035 unter norwegische Herrschaft. Mit dem Zusammenschluss der dänischen und norwegischen Krone 1360 wurden die Färöer zu einer Provinz des norwegisch-dänischen Königreichs. Die Napoleonischen Kriege beendeten die Norwegisch-Dänische Union und alle Inselterritorien des Königreichs Norwegen im Atlantik (Färöer, Island und Grönland) fielen an Dänemark.

Bevölkerung (2004)	44.228
Fläche	1.399 km ²
Hauptstadt	Torshavn
Amtssprachen	Färöerisch, Dänisch
Autonomie seit	1948

<http://en.wikipedia.org/>

Als Dänemark 1849 zur konstitutionellen Monarchie erklärt wurde, erfuhren die drei Inselgruppen im Atlantik eine unterschiedliche Entwicklung. Grönland wurde



bis zu seiner vollen Eingliederung in den dänischen Staat 1953 wie eine Kolonie behandelt und erhielt erst 1979 Autonomie. Island trennte sich schrittweise von Dänemark und wurde 1944 eine unabhängige Republik. Die Färöer blieben eine dänische Provinz (Grafschaft) bis zum April 1940, als Nazi-Deutschland Dänemark besetzte und Großbritannien im Gegenzug die Kontrolle über die Inseln übernahm.

Nach dem Krieg gaben die Briten die Inseln Dänemark zurück. Nachdem 1946 auf den Färöern ein Referendum für die Unabhängigkeit abgehalten worden war, gewährte das dänische Folketing (Parlament) den Färöern mit dem Autonomiegesetz von 1948 volle innere Selbstregierung. Die Färöer haben ihre eigene Flagge. Offizielle Sprache ist das Färöerische, die kleinste germanische Sprache, die sich wie das Dänische vom alten Norwegisch ableitet. Die Färöer (auch „Färinger“) betrachten sich als eigenständiges Volk mit eigener Sprache und Kultur und haben ein ausgeprägtes Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt.

3.5.2 Die Autonomie der Färöer¹⁸⁵

Auf den Färöern liegt die Regierungsgewalt beim Landsstyre, dem Kabinett, unter Vorsitz des Lagmadur (Landeshauptmann). In der Regel umfasst die Inselregierung zwischen 3 und 6 Minister, die aus den Reihen des Lagtings (Landesparlament) gewählt werden. Das Kabinett ist für die autonome Verwaltung der inneren Angelegenheiten der Färöer zuständig. Die dänische Regierung wird auf den Inseln durch einen Hochkommissar vertreten.

Die gesetzgebende Macht liegt auf den Färöern beim Lagting, dem Landtag, der bereits 1852 geschaffen wurde. Seine 32 Mitglieder werden mit Verhältniswahlrecht in sieben Wahlkreisen für 4 Jahre direkt gewählt. Fünf dieser Sitze werden nach einem

¹⁸⁵ Vgl. International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S. 128-131

anderen System zugeteilt, um eventuelle ungleiche Wahlbeteiligung in den einzelnen Wahlkreisen auszugleichen. Die Wählerschaft der Färöer wählt auch direkt zwei Abgeordnete zum dänischen Folketing, ebenfalls für eine Amtszeit von 4 Jahren.

Auf den Färöern gibt es eine lokale Gerichtsbarkeit für nicht so schwer wiegende Fälle des Zivil- und Strafrechts. Gravierende Fälle und Berufungsprozesse in 1. Instanz werden vom Hohen Gericht von Torshavn behandelt. Derentsprechende Appellationsgerichtshof ist das dänische Höchstgericht in Kopenhagen.

1948 erhielten die Färöer die Zuständigkeit, alle regionalen Angelegenheiten eigenständig zu regeln. Diese schließen heute auch das Wahlrecht, die Gemeindeordnung, das Gesundheits- und Bildungswesen, die Sozialhilfe, das Handelsrecht und lokale Steuerwesen ein. Die autonomen Institutionen können die regionale Wirtschaftspolitik, z.B. über die Kompetenzen in der Raumordnung, Landwirtschaft, Industrie und Fischerei und im sog. „Meeresressourcenmanagement“ frei gestalten. Finanziert werden die autonomen Zuständigkeitsbereiche vor allem durch die Abtretung des lokalen Aufkommens der Einkommens-, Mehrwert- und anderer indirekter Steuern an die autonome Inselregion sowie durch einen zusätzlichen Jahresbeitrag der dänischen Regierung. Die Färöer können auch eigene Steuern einführen, einschließlich von Abgaben auf die Einfuhren.

Alle dänischen Gesetze müssen, bevor sie auf den Inseln in Kraft treten können, dem Landeshauptmann vorgelegt werden. Die dänische Regierung bleibt zuständig für die Verteidigung, Außenpolitik, die Justiz- und Währungspolitik. Dennoch ist es den Färöern gestattet, eigenständig Verhandlungen mit Drittländern im Bereich Handel und Fischerei zu führen. Ein Sonderberater für die Angelegenheiten der Färöer ist im dänischen Außenministerium für die Koordination dänischer und färöerischer Interessen abgestellt, Streitigkeiten bezüglich der Kompetenzenabgrenzung zwischen Zentralstaat und den Färöern werden von einem gemeinsamen Komitee geschlichtet.

Die rechtliche Definition eines Bewohners der Färöer enthält keine Erwähnung irgendeines ethnischen oder sprachlichen Kriteriums. Die spezifische „Färöer Nationalität“ wird durch den Pass der Färöer kenntlich. Färöerisch ist als Hauptsprache der Inseln anerkannt, doch kann auch Dänisch im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung verwendet werden. Gemäß Autonomiegesetz ist die gesamte Verantwortung für

kulturelle Angelegenheiten den Färöer Institutionen übertragen.

3.5.3 Jüngste Entwicklungen

Die Färöer sind als autonomes Gebiet Teil des souveränen Staats Dänemark.¹⁸⁶ Laut Autonomiegesetz haben die Inseln kein Recht, das Rechtsverhältnis mit Dänemark einseitig abzuändern. Dennoch kamen die Färöer und die dänische Regierung im Juni 1998 überein, eine Volksabstimmung über den politischen Status der Färöer zuzulassen. Entsprechend dem Wunsch der Mehrheit der Färöer sind die Inseln von der Mitgliedschaft in der EU ausgenommen, der Dänemark angehört.

Einst waren die Färöer eine Art norwegische Kolonie, doch nachdem die norwegischen Könige eine zentralisierte Herrschaft errichteten, wollten die Färöer eigenständig bleiben. Diese Tradition lebt in den heutigen Färöer Institutionen weiter. 1967 traten die Färöer der EFTA als ein „bezüglich Handelsfragen autonomes, dänisches Inselgebiet“ bei, verließen sie aber wieder am 1.1.1972, als Dänemark der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG beitrug. Seitdem haben die Färöer eine Reihe von günstigen bilateralen Handelsabkommen mit der EU und einzelnen EU-Mitgliedern abgeschlossen.

Die Parteipolitik der Färöer artikuliert sich längs zweier thematischer Achsen. Zum einen die Frage des Verhältnisses zu Dänemark mit der Bandbreite an Positionen von der Beibehaltung des Status Quo bis hin zur vollen Souveränität; zum anderen das traditionelle Themenspektrum skandina-vischer Innenpolitik. Nach den Wahlen von 2004 sind im Landesparlament vier Parteien vertreten: die Volkspartei mit 8 Sitzen, die Unionistische Partei mit 7 Sitzen, die Sozialdemokraten mit 7 Sitzen und die Republikanische Partei mit 8 Sitzen. Erstere drei Parteien bilden derzeit die Regierung, die B. Eidesgaars zum Premierminister bestimmt hat. Seine Regierung betont, dass eine Erweiterung der Autonomie im Rahmen des Königreichs Dänemark und auf Grundlage des Autonomiegesetzes von 1948 vorangetrieben werden sollte. Zunächst sollte aber die Färöer Verwaltung und Wirtschaft überhaupt in die Lage versetzt werden, eine freie Assoziation oder gar Unabhängigkeit zu meistern.

Zwei Unabhängige und die Republikanische Partei mit

¹⁸⁶ International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S.132

8 Sitzen bilden die Opposition im Landesparlament. Von den sechs Parteien, die bei den Wahlen zum Landtag 2004 erfolgreich waren, tritt nur die Republikanische Partei (RP) für die Sezession von Dänemark ein.¹⁸⁷ Diese Partei war 1948 aus Protest gegen die begrenzte Autonomie der Färöer gegründet worden, liegt aber in allgemeinpolitischen Fragen auf einer eher sozialdemokratischen Linie. Die übrigen Parteien befürworten eine weitergehende Autonomie im Rahmen des dänischen Staats. Ungeachtet dieser Forderungen nach mehr Autonomie oder gar Unabhängigkeit muss auch berücksichtigt werden, dass die Änderung des heutigen Status der Färöer den erheblichen Finanzbeitrag Dänemarks aufs Spiel setzt.

3.5.4 Die Entstehung der grönländischen Autonomie

Bevölkerung (2005)	56.375
Fläche	2,166,086 km ²
Hauptstadt	Nuuk
Amtssprachen	Inuktitut, Dänisch
Autonomie seit	1979

<http://en.wikipedia.org/>

Die Bevölkerung Grönlands setzt sich aus 47.000 Inuit und 9.000 Dänen zusammen. Ethnisch und sprachlich sind die Inuit Grönlands eng mit den Inuit in Kanada, Alaska und Sibirien verwandt. Die Mehrheit der 56.000 Einwohner lebt im Südwesten und Westen der Insel. Grönland ist ursprünglich von aus Nordamerika kommenden Inuit besiedelt worden, bevor im 11. Jahrhundert skandinavische Wikinger die Insel erreichten. Die Insel kam 1380 unter die Herrschaft der dänisch-norwegischen Krone. Nach den Napoleonischen Kriegen blieb sie mit den Färöern und Island Teil Dänemarks. Von 1814 bis zur Besetzung Dänemarks durch die Nazi war Grönland eine Art Kolonie, dann übernahmen im April 1940 die USA die Verantwortung für die Verteidigung und Verwaltung der Insel. Nach dem 2. Weltkrieg wurde Grönland den Dänen zurückgegeben und voll ins Königreich eingegliedert. Der Kolonialstatus endete 1953, als die neue dänische Verfassung allen Staatsbürgern dieselben Rechte garantierte. Allerdings enthielt diese Verfassung keine Bestimmung zum eventuellen Selbstbestimmungsrecht der Inuit.

¹⁸⁷ Vgl. die offiziellen Webseiten der Regierungen Grönlands und der Färöer: www.tinganes.fo und www.logting.fo sowie International Committee of Lawyers for Tibet, op. cit., S.135-147



In den 60er und 70er Jahren wuchs das politische Bewusstsein nationaler Identität und politischer Grundrechte unter den Inuit und dies führte zu Forderungen für einen grundlegenden Wandel in den politischen Beziehungen zu Dänemark. Im Oktober 1972 stimmten 75% der Grönländer gegen die Mitgliedschaft in der EG, doch zunächst wurde Grönland als nicht autonomer Teil Dänemarks auch Teil der EG. Dies führte 1975 zur Bildung einer gemischten grönländisch-dänischen Kommission, um Wege zu mehr Eigenständigkeit bzw. Autonomie der Insel unter dänischer Souveränität zu erkunden.

Es entstand ein Vorschlag für einen Autonomiestatus Grönlands, in dessen Rahmen nahezu alle inneren Angelegenheiten der Insel dem regionalen Parlament und Regierung übertragen werden sollten. Über diesen Anfang 1979 vorgelegten Autonomie-gesetzentwurf stimmte die Bevölkerung am 1. Mai 1979 ab: 70,1% der Grönländer sprachen sich für die Autonomie aus. Mit der darauffolgenden Ratifizierung durch das dänische Folketing wurde Grönland zur autonomen Region unter der dänischen Krone. Im April 1979 wählte Grönland zudem seine erste autonome Versammlung.¹⁸⁸

Die neue Autonomie verschuf Grönland auch eine weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeit seiner Außenwirtschaftspolitik. Im Februar 1982 wurde ein

¹⁸⁸ Die Rechtsgrundlage der Autonomie Grönlands wird erläutert von Sven Wulff (2005), *The Legal Bases for the Inughuit Claim to their Homelands*, in: International Journal of Minority Affairs and Group Rights, no. 12/1

Referendum über die Mitgliedschaft Grönlands in der EG abgehalten. 53% der grönländischen Wählerschaft stimmten gegen die EG-Mitgliedschaft und somit wurde Grönland am 1.1.1985 zum „Überseeterritorium der EG“ ohne Rechte und Pflichten einer Mitgliedschaft.

3.5.5 Grönlands Autonomie

Grönlands Autonomiegesetz wurde vom dänischen Parlament als normales Staatsgesetz in Kraft gesetzt und kann darum jederzeit mit einfacher Mehrheit abgeändert werden. Im dänischen Folketing ist Grönland trotz seiner geringen Bevölkerung mit zwei Abgeordneten vertreten. Obwohl immer noch Teil Dänemarks hat Grönland nun einen beträchtlichen Bereich autonomer Gesetzgebung, während zahlreiche dänische Gesetze auf Grönland keine Gültigkeit haben. Die rechtliche Situation weist zusätzliche Besonderheiten auf, wie z.B. das indigene Gewohnheitsrecht der Inuit, spezielle Regeln für die Justiz und Ausnahmeregelungen bei der Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen. Die grönländische Regierung muss seit 1979 in internationale Verhandlungen der Kopenhagener Regierung einbezogen werden, wenn die Insel direkt betroffen ist. Das bisher wichtigste Beispiel für diese Regelung ist die Übereinkunft zwischen der EU und Grönland zur Nutzung der Küsten-Fischgründe.

Außerdem hat Grönland das Recht, eigene Abkommen mit anderen Staaten abzuschließen und Mitglied in inter-nationalen Organisationen zu werden. Grönland ist z.B. Mitglied der „Inuit Circumpolar Conference“ und seit 1984 selbstständiges Mitglied des Nordischen Rates. Es hat mit Island und den Färöern die „Westliche Nordische Zusammenarbeit“ ins Leben gerufen, um gemeinsam die Fischgründe des nördlichen Atlantiks besser zu kontrollieren. Die grönländische Versammlung hat überdies ein „Komitee für Außen- und Sicherheitspolitik“ bestimmt, das von der Regierung in Kopenhagen gehört werden muss, bevor Verhandlungen für internationale Verträge und Beziehungen aufgenommen werden, insbesondere im Bereich der Abgrenzung von Hoheitsgebieten auf dem Meer, den Verteidigungsanlagen und andere Abkommen, die Grönland betreffen.

Grönland kann jedoch nicht Mitglied von internationalen Organisationen werden, die nur Staaten als Mitglieder aufnehmen. Das Autonomiegesetz erlaubt es Grönland, eigene Vertreter innerhalb der dänischen Botschaft in Nachbarländern wie z.B. Kanadas zu bestimmen. Außerdem hat die grönländische Regierung das Recht,

in der dänischen Vertretung bei einigen internationalen Organisationen präsent zu sein wie etwa bei der dänischen EU-Vertretung in Brüssel.¹⁸⁹

Das grönländische Regierungssystem ähnelt sehr stark jenem der Färöer Inseln. Gesetzgebende Gewalt übt das 27 Mitglieder umfassende Landsting (Landtag) aus, der in drei Wahlkreisen für vier Jahre direkt gewählt wird. Die beiden Abgeordneten Grönlands zum dänischen Parlament werden ebenfalls für vier Jahre direkt gewählt. Die autonome Regierung heißt auch auf Grönland Landsstyre, unter dem Vorsitz des Lagmadur, des Präsidenten der Region. Die Landesregierung umfasst drei bis sechs „Minister“ und wird vom Landtag aus seinen Reihen gewählt. Sie ist zuständig für nahezu alle inneren Angelegenheiten der Insel. So z.B. hat Grönland die ausschließliche Befugnis für das lokale Steuersystem, die Fischerei, die Wirtschaftsplanung, Kulturpolitik und Religionsfragen, Umweltschutz, das Bildungssystem, soziale Wohlfahrt und den Arbeitsmarkt. Grönland hat eine eigene Flagge, doch dieselbe Währung wie Dänemark (die dänische Krone). Die am meisten gesprochene Sprache ist das Inuktitut, die Inuit-Sprache, die zusammen mit dem Dänischen auch die offizielle Sprache Grönlands ist. Der dänische Staat ist auf Grönland seit 1979 durch einen Hochkommissar vertreten.

In der Gerichtsbarkeit ist Grönland in 18 Gerichtsbezirke aufgeteilt worden, die mit Laienrichtern besetzt sind. Diese Gerichte sind für die Verhandlungen in erster Instanz zuständig. Berufung kann beim Landsret, dem Landesgericht in Nuuk, eingelegt werden, das einzige mit einem professionellen Richter besetzte Gericht der Insel. Die schwerer wiegenden Fälle werden vom Landesgericht in 1. Instanz behandelt mit Berufungsmöglichkeit beim Höchstgericht in Kopenhagen.

3.5.6 Jüngste Entwicklungen

Zur Zeit sind im Landtag drei größere Parteien vertreten:¹⁹⁰ die Siumut („Vorwärts“), die Atassut („Das Bindeglied“) und die Inuit Ataqatigiit („Inuit Bruderschaft“). Die Siumut-Partei, Initiatorin und Verfechterin der Autonomie, betrieb den Rückzug Grönlands aus der EG und macht sich für die Kontrolle

¹⁸⁹ International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S.181-192

¹⁹⁰ Vgl. http://www.ulapland.fi/home/hkunta/swalter/essays/autonomy_greenland.htm

Grönlands über jene natürlichen Ressourcen stark, die noch vom dänischen Staat beansprucht werden. Atassut sieht die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Insel am besten innerhalb des dänischen Staats aufgehoben und befürwortet den Status quo, wobei die Dominanz der Inuit auf Grönland beibehalten werden soll. Die Inuit Ataqatigiit-Partei betrachtet das Autonomiearrangement als eine Fortsetzung des früheren Kolonialverhältnisses und befürwortet die volle Unabhängigkeit Grönlands. Sie will auch die Abkommen für die US-Militärbasen neu verhandeln und den Pachtzins erhöhen. Bei den Wahlen zum Landtag 2002 errang die regierende Siumut-Partei 10 Sitze (29,3%), gefolgt von Inuit Ataqatigiit mit acht Sitzen (25,8%) und Atassut mit 5 Sitzen (20,9%).¹⁹¹

Heute bestehen verschiedene Optionen für eine Erweiterung der Autonomie: Siumut tritt für die Beibehaltung der heutigen Autonomie ein, will aber die vollständige Kontrolle über die Ressourcen der Insel, was der traditionellen Forderung der Grönländer auf volle Inanspruchnahme der Landrechte entspricht. Die ILO-Konvention für die indigenen Völker von 1991 bekräftigt das Recht dieser Völker auf das angestammte Eigentum an Land und Gewässern.¹⁹² Würde Dänemark diese Konvention ratifizieren, wäre eine weitere Rechtsgrundlage für die Übertragung der Landrechte an die Inuit geschaffen.

Atassut drängt auf die nationale Einheit für den Ausbau der Autonomie als bestmögliche Lösung für Grönlands Entwicklung und betont die Notwendigkeit, mehr Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten zu gewinnen. Eine Reform der Autonomie in diesem Sinne käme den politischen Programmen beider Regierungsparteien zupass. Inuit Ataqatigiit hingegen tritt für die volle Unabhängigkeit von Dänemark ein. Kopenhagen hat bereits mehrfach festgestellt, dass es die Unabhängigkeit gewähren würde, wenn alle Grönländer dies wünschten. Doch erlaubt es die heutige wirtschaftliche Lage der Insel nicht, auf die jährlichen Unterstützungszahlungen Dänemarks von rund 375 Millionen USD zu verzichten.

Der Langzeit-Perspektive Eigenstaatlichkeit stimmen grundsätzlich alle Inuit-Parteien zu, vertreten jedoch unterschiedliche Positionen, wie es erreicht werden soll. So bilden die Ratifizierung der ILO-Konvention und der Ausbau der Autonomie heute die zentralen

mittelfristigen Ziele der grönländischen Mehrheit. Mehr wirtschaftliche Eigenständigkeit soll den Boden für die volle Unabhängigkeit einem späteren Zeitpunkt bereiten.

Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang bildet auch die militärische Nutzung Grönlands durch die NATO-Staaten, vor allem durch die USA. Nach Gewährung der Autonomie 1979 drängte Grönland immer wieder auf eine Revision dieser militärischen Aktivitäten. Dies ergab sich sowohl aus der antimilitaristischen Inuit-Traditionen, als auch aus dem Interesse der Grönländer, die Lebensgrundlagen und Umwelt zu erhalten. Vor allem die US-Militärbasis in Thule stellt eine ernsthafte Bedrohung atomarer Verseuchung dar, nachdem bereits mehrfach US-Flugzeuge in Grönlands Küstengewässern abgestürzt sind. 1983 verabschiedete die Regierung in Nuuk eine Resolution, Grönland zur atomfreien Zone zu erklären. Die autonome Regierung ist bestrebt, diese Frage des Umweltschutzes gegen die dänischen militärischen Interessen auf rechtlicher Ebene durchzusetzen, wobei man sich auf die ernsthafte Bedrohung der Sicherheit und Gesundheit der Grönländer durch nukleare Tätigkeiten beruft.

Die neue Autonomie Grönlands, die von der Regionalversammlung Grönlands und dem dänischen Parlament verabschiedet worden war, ist am 21. Juni 2009 in Kraft getreten, dem Nationalfeiertag der Grönländer, genau 30 Jahre nach dem ersten Statut. Alle Parteien Grönlands mit Ausnahme der Demokraten haben das Statut befürwortet.

Das gesamte Reformpaket ist vier Jahre lang zwischen Kopenhagen und Grönland verhandelt worden, wobei als schwierigste Frage die neuen Finanzbeziehungen zu lösen waren. Nun rechnen die Grönländer mit steigenden Einnahmen aus der Ölförderung, um die finanzielle Abhängigkeit von Dänemark zu verringern. Die Regelung der Aufteilung der Einnahmen aus der Ölförderung sieht vor, dass Grönland die ersten 75 Millionen Kronen (10 Mio. Euro) erhält, während der Rest 50:50 zwischen der Insel und dem Mutterland aufgeteilt wird. Die jährliche Finanzierung Grönlands durch die dänische Regierung von 375 Mio. Euro, immerhin 2/3 des BIP Grönlands, werden stufenweise abgebaut.

¹⁹¹ Über die neuesten Entwicklungen auf Grönland berichtet auch das BBC: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2543303.htm>

¹⁹² Der Text der ILO-Konvention über indigene Völker von 1991 findet sich in: <http://www.ciesin.org/docs/010-282/010-282.html>

Quellen

Isi Foighle, A Framework for Local Autonomy: The Greenland Case, in: Yoram Dinstein, Models of Autonomy, Tel Aviv 1981

Pär Olausson, Autonomy and the European Island Regions, Mid Sweden University&Abo Academy University, Östersund 2002

Donna Craig/Steven Freeland, Indigenous Governance by the Inuit of Greenland and the Sámi of Scandinavia, Australian Research Project 1998, at:

<http://beta.austlii.edu/au/special/rsjproject/rsjlibrary/arccrp/dp8.html>

Sven Wulff, The Legal Bases for the Inughuit Claim to their Homelands, in: Internat. Journal of Minority Affairs and Group Rights, no. 12/1, 2005

International Committee of Lawyers for Tibet, Forms of Autonomy, New York, June 1999, S.181-192 (Grönland) und S. 128-141 (Färöer Inseln)

<http://dk.nanoq.gl/>: Grönlands offizielle Website

<http://www.gh.gl>: die Regierung Grönlands <http://www.statgreen.gl>: offizielle Statistiken über Grönland

<http://www.logting.fo>: die offizielle Website des Parlaments der Färöer

http://www.ulapland.fi/home/hkunta/swalter/essays/autonomy_greenland.htm



3.6 Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens

Bevölkerung (geschätzt 2005)	72.000
Fläche	894 km ²
Hauptstadt	Eupen
Amtssprachen	Deutsch und Französisch
Autonomie seit	1973/1994

<http://en.wikipedia.org/>

3.6.1 Geschichte

Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens bildet den größten Teil des sog. Ostkantons Belgiens, der seinerseits zur Provinz Lüttich gehört. Fast alle der 72.000 Bewohner der neun Gemeinden dieses Gebiets sind deutscher Muttersprache. Dem Ostkanton gehören außer den deutschsprachigen Gemeinden die Gemeinden von Malmedy und Waimes (Weimses) an, die zur französischsprachigen Gemeinschaft gehören. Diese Region war bis 1920 als „Grafschaft Eupen und Malmedy“ Teil der Rheinprovinzen Preußens, wurde aber nach der Niederlage Deutschlands im 1. Weltkrieg im Zuge des Friedensvertrags von Versailles von Belgien annektiert. In Belgien wurde dieses Gebiet auch als „cantons rédimés“ (befreite Kantone) und später als Ost-Belgien oder Deutsch-Belgien bekannt.¹⁹³

¹⁹³ http://en.wikipedia.org/wiki/German_speaking_community_in_Belgium

Der Friedensvertrag von Versailles 1919 verlangte die „Befragung“ der Bevölkerung bestimmter umstrittenen Gebiete wie der Ostkantone Belgiens bezüglich ihres politischen Status. Diese Befragung wurde jedoch nicht als echtes Referendum mit geheimer Stimmabgabe abgehalten. Stattdessen wurden jene Einheimischen, die nicht Belgier werden wollten und eine Rückkehr ihres Gebiets zu Deutschland wünschten, gezwungen, sich mit vollem Namen und Adresse registrieren zu lassen. Mit dieser Methode verhinderte die belgische Militärverwaltung in einem Klima der Einschüchterung eine freie und faire Volksabstimmung, da viele deutschsprachige Bewohner des Gebiets infolge einer solchen „Registrierung“ die Ausweisung aus ihrer Region befürchteten.

Mitte der 20er Jahre traten Deutschland und Belgien in Verhandlungen und das Königreich Belgien schien geneigt, die Region wieder Deutschland zu verkaufen. An dieser Stelle intervenierte die französische Regierung, die die gesamte Nachkriegsordnung gefährdet sah und die belgisch-deutschen Verhandlungen wurden eingestellt.

Die neuen Kantone waren eben 20 Jahre bei Belgien, als Nazi-Deutschland 1940 einmarschierte. Die Mehrheit der Bevölkerung der Ostkantone begrüßte die Besatzer, da sie sich als Deutsche betrachteten. Doch nach der Kapitulation 1945 wurden die Ost-Kantone wieder von Belgien übernommen. Da der deutschsprachigen Bevölkerung dieser Kantone Kollaboration mit Nazi-Deutschland vorgeworfen wurde, versuchten die belgischen und wallonischen Behörden, das Gebiet sozial und kulturell noch stärker in den Staat zu integrieren.

3.6.2 Der Aufbau der Autonomie

Die deutschsprachige Gemeinschaft bildet eine autonome Gebietskörperschaft öffentlichen Rechts auf einem genau umgrenzten Gebiet Belgiens. Wie z.B. auch Nunavut in Kanada stellt diese Autonomie ein asymmetrisches Element im föderalen Aufbau des belgischen Staats dar, um die Interessen der kleinsten Volksgruppe Belgiens, den „Deutsch-Belgiern“ (rund 0,7% der Gesamtbevölkerung) Genüge zu leisten. Zur Zeit besteht Belgien aus drei Regionen (Flandern, Wallonien und Brüssel), die Gliedstaaten eines Föderalstaat entsprechen. Parallel dazu gibt es in Belgien drei ethnisch-sprachlich definierte Gemeinschaften, die wallonische, die

flämische und die deutsche (Art. 2 der belgischen Verfassung). Die drei Gemeinschaften verfügen über weit-reichende Kompetenzen in allen Kultur- und Personen-bezogenen öffentlichen Dienstleistungen wie etwa dem Bildungswesen, der Kulturförderung, der Denkmalpflege, der Sozialhilfe und Familienpolitik, dem Gesundheitswesen, den Jugenddiensten und der Arbeitsmarktpolitik.

Gemäß Art.4 der belgischen Verfassung besteht Belgien aus vier Sprachgebieten: dem deutschen, französischen, flämischen und dem zweisprachigen Gebiet der Hauptstadt Brüssel. Das deutschsprachige Gebiet umfasst 9 Gemeinden im Osten der Region Wallonien. In allen vier Sprachgebieten ist nach allgemeinem Rechtsgrundsatz die jeweilige Sprache die offizielle Amtssprache der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit und des Bildungswesens, wobei in Brüssel Flämisch und Französisch Amtssprachen sind. Im Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft gibt es besondere Bestimmungen für die Französisch-Sprecher in privaten Unternehmen, während in den angrenzenden französischsprachigen Gemeinden die Deutsch-Sprecher in den Genuss einiger Sonderregelungen kommen. Nach einer Verfassungsänderung 1997 ist die Befugnis zur Regelung der Unterrichtssprache in den öffentlichen Schulen der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen worden.

Zuständigkeiten der Gemeinschaften ("personenbezogene Dienstleistungen")	Zuständigkeiten der Regionen (andere Politikbereiche)
Kultur- und Sprachenpolitik	Raumordnung und Entwicklungsplanung
Medien und Information	Umweltschutz und Energieversorgung
Erziehungswesen	Sozialer Wohnbau
Gesundheitswesen	Lokale Wirtschaftspolitik
Sozialdienste und Sozialhilfe	Beschäftigung und Arbeitsmarktservice
Jugenddienste und Jugendschutz	Transport und Kommunikation
Grundlagenforschung	Landwirtschaft
Zusammenarbeit zwischen Gemeinschaften	Lokalverwaltung und Gemeindeaufsicht
	Lokale Wirtschaftsentwicklung
	Internationaler Handel

Über die personenbezogenen Dienstleistungen hinaus kann die deutschsprachige Gemeinschaft

Befugnisse wahrnehmen, die einer regionalen Territorialautonomie entsprechen und einen Teil der Kompetenzen der Region Wallonien umfassen, wie z.B. in der Raumordnung, Beschäftigungspolitik und in der regionalen Wirtschaftspolitik, sowie in der Befugnis, grenzüberschreitende interregionale Abkommen zu schließen. Seit 2005 ist die Deutschsprachige Gemeinschaft auch für die Gemeindeordnung und Gemeinde-aufsicht zuständig. Die Regierung der Deutsch-sprachigen Gemeinschaft Belgiens besteht aus drei bis fünf Mitglieder.

3.6.3 Die autonomen Institutionen

Alle drei belgischen Gemeinschaften, autonome Einheiten des Bundesstaates Belgiens, haben ihr eigenes Parlament, eine Regierung und Ministerien, um ihre politische Zuständigkeiten auszuüben. Die Deutschen Belgiens sind somit auf drei Ebenen vertreten:

a) Die Ebene der nationalen Wahlkreise

Das deutsche Sprachgebiet bildet einen gemeinsamen Wahlkreis mit dem wallonischen Wahlkreis von Lüttich. Dies hat dazu geführt, dass derzeit kein deutschsprachiger Belgier ins belgische Parlament gewählt werden kann. Deshalb verlangen die Deutschen Belgiens einen garantierten Sitz im Parlament, der in einem eigenen Wahlkreis der Deutschsprachigen Gemeinschaft gewählt werden sollte. Die Versammlung der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat das Recht, ein Mitglied der zweiten Kammer des belgischen Parlaments, dem 71-köpfigen Senat, zu nominieren. Es gibt jedoch kein direkt gewähltes deutschsprachiges Mitglied des Senats, da hierfür die Wählerzahl nicht ausreicht.

b) Die Ebene der Region

Auf regionaler Ebene ist die Deutsch-sprachige Gemeinschaft im Regional-parlament Walloniens mit drei Abgeordneten vertreten. In der Provinz Lüttich sind die Deutschsprachigen zur Zeit mit 6 Vertretern im Provinzialrat präsent.

c) Die Ebene der Gemeinschaft

Das demokratisch gewählte Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen vertritt die Bevölkerung des Gebietes in den übergreifenden Koordinierungsausschüssen, die aus den Vertretern aller Regionalparlamente und Sprachgebiete gebildet werden. Außerdem bildet die Deutschsprachige Gemeinschaft auch einen eigenen Wahlkreis für die

Wahl eines Abgeordneten zum Europaparlament.

Die gut ausgebaute Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ist erst im Rahmen der Umwandlung Belgiens vom Einheitsstaat in einen Bundesstaat zwischen 1973 und 1994 entstanden. Die ersten Bestimmungen zum Gebrauch der Amtssprache stammen aus den Jahren 1962/63, doch als solche ist die Deutschsprachige Gemeinschaft erst mit der 1. Staatsreform 1973 eingerichtet worden. 1974 wurde das erste Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens gewählt. Die zweite Staatsreform 1980-83 dehnte die Zuständigkeiten auf die personenbezogenen Dienstleistungen aus. Seitdem ist die Regionalversammlung auch befugt, die Regierung des deutschsprachigen Gebiets zu bilden. Mit der dritten Staatsreform wurde der Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens die volle Verantwortung über das Bildungswesen übertragen. Die 4. Staatsreform 1993-94, welche die Wahlen zum nationalen Parlament neu regelte, bescherte der deutschen Minderheit eine Vertretung im Senat.

Gleichzeitig wurde auch die Autonomie der Deutschsprachige Gemeinschaft erweitert. Sie erhielt die Verantwortung für die Sozialhilfe, Denkmalpflege, Arbeitsmarktpolitik, Gemeindefinanzen und Gemeindeaufsicht. 2001 wurde die Finanzierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft grundlegend geändert.

Heute verlangt die Deutschsprachige Gemeinschaft mehr Autonomie und strebt langfristig die Zuerkennung des Status einer Region innerhalb des Bundesstaats Belgien auf derselben Ebene mit Wallonien und Flandern an. Der langjährige Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Karlheinz Lambertz, kündigte entsprechende Verhandlungen mit der französischsprachigen Gemeinschaft Wallonien an. Die Deutschsprachige Gemeinschaft fordert neue Zuständigkeiten im Bereich Raumordnung, in der Wohnbaupolitik, bei den öffentlichen Arbeiten und Infrastrukturen sowie in der Landwirtschaft. Diese Strategie ist Ende 2001 vom Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft einstimmig gutgeheißen worden, als u.a. beschlossen wurde, den Weg der Erweiterung der Autonomie Schritt für Schritt weiter zu beschreiten. Bis jetzt hat Wallonien die Forderungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens nach Einrichtung einer 4. Region neben Wallonien, Brüssel und Flandern abgelehnt und war auch auf die Erweiterung der autonomen Befugnisse kaum ansprechbar, da es langfristig Sezessions-

bestrebungen befürchtet. Sollte die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens den Status einer Region Belgiens erhalten, würde sie verfassungsrechtlich auf dieselbe Ebene der bestehenden drei Regionen gehoben. Sie wäre dann als konstitutive Einheit eines Bundesstaats einzustufen und nicht mehr als Territorialautonomie.

Quellen

Bruno de Witte, Regional autonomy, cultural diversity and European integration: the experience of Spain and Belgium, in: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West, Manchester 2004, auf: <http://www.eurac.edu/Press/Publications/Monographs/0049635.htm>

<http://www.dglive.be/>: Offizielle Website der Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens
Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, Culture, Institutions and Economic Development – A Study of Eight European Regions, Elgar Publ., Cheltenham 2003, S. 75-106

Eine umfassendere Darstellung des belgischen Föderalsystems findet sich bei: Stroschein, S., "What Belgium can teach Bosnia", Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Herbst 2003, unter: http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2003_Stroschein.pdf

3.7 Moldawiens autonome Region Gagausien

Bevölkerung (2001)	171.500
Fläche	1.831,5 km ²
Hauptstadt	Comrat
Ethnische Zusammensetzung	82,5% Gagausen, 5,2% Bulgaren, 4,4% Moldawier, 4,6% Russen, 3,3% Ukrainer, 1,3% andere ethnische Gruppen
Amtssprachen	Gagausisch, Moldawisch (Rumänisch), Russisch
Autonomie seit	1994

<http://en.wikipedia.org/>



3.7.1 Die Entstehung der Autonomie

Die Gagausen, eines der kleineren Turkvölker, flüchteten im 18. Jahrhundert vor den häufigen Russisch-Osmanischen Kriegen im östlichen Balkan.¹⁹⁴ Neben den Tschuwaschen Russlands sind die Gagausen, die jahrhundertlang in Bulgarien siedelten, das einzige Turkvolk, das orthodoxe Christentum angenommen hat. Als das Gebiet des heutigen Moldawien (Bessarabien) von Russland annektiert wurde, mussten die meisten moslemischen Bewohner das Land verlassen, während die neuen russischen Herrscher Neusiedler aus benachbarten Ländern mit Landschenkungen, Steuer- und Wehrpflichtbefreiung ins Land lockten. Die christlichen Gagausen nutzten diese Chance. Die heute rund 150.000 Gagausen bilden nur 3,3% der Gesamtbevölkerung Moldawiens. In Gagausien selbst geben 92% der Einwohner Gagausisch als Muttersprache an, während 73% auch Russisch als Zweitsprache verwenden. Nur 4% beherrschen auch Moldawisch, eine Variante des Rumänischen.¹⁹⁵ Die gagausische Sprache ist vor allem in der Zeit Stalins stark russifiziert worden. Seit 1957 wird für das geschriebene Gagausisch das kyrillische Alphabet verwendet.

¹⁹⁴ Umfassende Erläuterungen zur Kultur und Geschichte der Gagausen bieten: Güngör, Harun/Argunsah, Mustafa (2001), *The Gagauz – A Handbook*, London; Informationen zur Autonomie Gagausiens unter: <http://www.miris/country/moldova>

¹⁹⁵ Priit Järve (2005), *Autonomy of Gagauzia: A Post-Soviet Experience*, in: Zelim Skurbaty, *Beyond a One-Dimensional State – An emerging right to autonomy*, S. 429, Leiden/Boston. Moldawisch ist eine Form des Rumänischen und wird in Moldawien als eigene Sprache betrachtet, um die Eigenstaatlichkeit des Landes zu betonen.

Die Gagausen forderten erstmals 1989 Autonomie, die von der damaligen Sowjetrepublik Moldawien prompt abgelehnt wurde. Die von der „Volksfront Moldawiens“ angeführten Nationalisten drängten hingegen auf die Einführung des Rumänischen als Staatssprache und auf einen späteren Anschluss an Rumänien. Am 30. August 1989 wurde das Moldawische im Wege einer Verfassungsänderung zur Staatssprache erklärt. Während Russisch gleichrangig zur zweiten Staatssprache erhoben wurde, wurde Gagausisch zur „offiziellen Sprache“ in allen Gebieten mit überwiegend gagausischer Bevölkerung erklärt.

Dennoch empfanden die nicht-moldawischen Volksgruppen – immerhin 35% der Gesamtbevölkerung Moldawiens – diese Sprachenpolitik als Bedrohung für ihre politische und kulturelle Entwicklung. Die Regionen mit relativ kompakt siedelnden, nicht-moldawischen Minderheiten, nämlich Gagausien und Transnistrien, stellten sich vehement gegen nationalistische und zentralistische Tendenzen und verlangten Autonomie und Selbstregierung. Ganz allgemein haben sich die Konflikte der 90er Jahre nicht bloß an der Sprachenfrage entzündet, sondern rühren auch von tief sitzenden Ängsten der nationalen Minderheiten her, die in die Zeit zwischen den Weltkriegen zurückreichen, als Moldawien Teil Rumäniens war.¹⁹⁶

Nach der Unabhängigkeit Moldawiens im August 1991 wurden diese Ängste bei den Gagausen wieder wach, als die prorumänische Volksfront für einen Anschluss

¹⁹⁶ Eine kurze Analyse der Autonomie bieten Ted Robert Gurr/ Michael L. Haxton, *The Gagauz of Moldova: Settling an Ethnonational Rebellion*, S. 218-222, in Ted R. Gurr, *Peoples versus States, Minorities at Risk in the New Century*, Washington 2000

an Rumänien agitierte. In Transnistrien, dessen Bevölkerung mehrheitlich aus ethnischen Russen besteht, geriet Moldawien sogar in kriegerische Auseinandersetzungen mit Rebellen, die von der dort stationierten 14. Russischen Armeedivision unterstützt wurden. Auch in den südlich gelegenen Hügellgebieten Gagausiens stieg die Spannung, als die Gagausen eine eigene Volksfront bildeten. Im März 1994 sprachen sich bei einer Volksbefragung über 90% der Bevölkerung Moldawiens für ein unabhängiges Moldawien und gegen einen Anschluss an Rumänien aus. Im Juli 1994 wurde die neue Verfassung Moldawiens verkündet, die noch keine Autonomie weder für Transnistrien noch für Gagausien enthielt.

Als die neu konstituierte Republik eine ganz auf die Staatssprache Moldawisch fixierte Sprachenregelung verabschiedete, riefen die Gagausen in Comrat ihre eigene Miniatur-Sowjetrepublik aus. Während schon manche Beobachter den Ausbruch einer zweiten Front blutiger Konfrontation zwischen separati-stischen Kräften und dem Militär befürchteten, einigten sich beide Parteien – die Führung der Gagausen und die Regierung in Chisinau – auf eine politische Verhandlungslösung. Die Chancen zur friedlichen Lösung des Konflikts waren in diesem Fall besser als in Transnistrien, weil gelegentliche bewaffnete Zwischenfälle nicht eskaliert waren und der Großteil der selbsternannten gagausischen Führung die territoriale Integrität Moldawiens im Allgemeinen nicht in Frage stellte, sondern nur im Falle eines Anschlusses an Rumänien.

Diese Befürchtung wurde durch das Eintreten des Präsidenten Snegur für die Eigenständigkeit Moldawiens und durch eine klare Absage an Anschluss-Bestrebungen an Rumänien entkräftet. Die neue Regierung, bestehend aus der ehemaligen demokratischen Bauernpartei und der früheren kommunistischen Partei, hatte gegenüber den beiden „rebellischen“ Regionen weit mehr Gespür als die vorhergehende Regierung der nationalistischen Volksfront.

Am 23. Dezember 1994 verabschiedete das Moldawische Parlament das „Gesetz zum besonderen Rechtsstatus von Gagausien (Gagauz Yeri) in der Republik Moldova“.¹⁹⁷ Das Kernziel dieses Gesetzes ist die „Gewährung von territorialer Autonomie an Gagausien mit einer besonderen Rechtsposition, das, als eine Form der Selbstbestimmung der Gagausen,

einen Teil der Republik Moldawien bildet“ (Art.1). Gemäß diesem Gesetz besteht das Territorium Gagausiens aus all jenen Gemeinden, in welchen die Gagausen mehr als 50% der Bevölkerung stellen. Auf dieser Grundlage wurde im März 1995 in allen Gebieten des südlichen Moldawiens mit gagausischer Bevölkerung ein Referendum über den Beitritt zum neuen autonomen Territorium abgehalten. 30 Gemeinden entschieden sich für die Gründung Gagausiens zum 1. Januar 1996. Zusammen mit der Autonomen Republik Krim war Gagausien damit der einzige Fall Osteuropas, wo ein ethnischer Konflikt mit Territorialautonomie beigelegt werden konnte.

Am 14. Mai 1998 nahm Gagausiens Volksversammlung das Grundgesetz oder „regulament“ für Gagausien an, das die allgemeinen Bestimmungen des Autonomiestatuts von 1994 genauer fasste. Eine zunächst geplante Volksabstimmung darüber wurde vom Höchstgericht Moldawiens blockiert. Erst 2003 wurde die Autonomie Gagausiens auch in der moldawischen Verfassung verankert.

3.7.2 Das Autonomiearrangement

Der Inhalt der Territorialautonomie Gagausiens ist im „Gesetz zum Sonderrechtsstatus von Gagausien (Gagauz Yeri)“ dargelegt, das nur mit einer Mehrheit von 3/5 des moldawischen Parlaments abgeändert werden kann.¹⁹⁸ Art. 1 dieses Grundgesetzes sieht Folgendes vor:

- a. Gagausien (Gagauz Yeri) ist eine autonome Einheit mit Sonderstatus als Form der Selbstbestimmung der Gagausen und bildet einen integralen Teil der Republik Moldawien.
- b. Innerhalb seiner Kompetenzen kann Gagausien Fragen seiner politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklung im Interesse der gesamten Bevölkerung selbst lösen.
- c. Alle von der Verfassung verbrieften und in der Gesetzgebung Moldawiens vorgesehenen bürgerlichen Rechte und Freiheiten werden auch auf dem Gebiet Gagausiens gewährleistet.
- d. Im Fall der Änderung des Status der Republik Moldawien als eines unabhängigen Staats hat die Bevölkerung Gagausiens das Recht auf externe Selbstbestimmung.

Absatz d) ist von besonderem Interesse auch für andere Konfliktfälle zwischen Staaten und nationalen

122 ¹⁹⁷ Der gesamte Text des Autonomiegesetzes unter: <http://www.miris/country/moldova>

¹⁹⁸ Priit Järve, 2005, S. 435; der gesamte Text findet sich auch unter: <http://www.miris/country/moldova>

Minderheiten. Den Gagausen wird das Recht auf Selbstbestimmung eingeräumt, wenn Moldawien – wie von einigen nationalistischen Kräften angestrebt – den Anschluss an Rumänien anstreben sollte, was von Gagausen, Russen und anderen Minderheiten abgelehnt wird.

Von besonderem Interesse ist auch das Verfahren zur Festlegung des autonomen Territoriums. Laut Art. 6 des Autonomiegesetzes soll Gagausien jene Gebiete einschließen, in welchen die gagausische Bevölkerung mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmacht. Ortschaften, in welchen Gagausen weniger als die Hälfte der Bevölkerung bilden, können ins autonome Gagausien aufgenommen werden, wenn sich die Mehrheit der Wahlberechtigten in einem freien Referendum dafür ausspricht. Dieses Referendum kann nur durch mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten erwirkt werden. Auf demselben Wege kann eine Ortschaft auch wieder aus Gagausien austreten, allerdings nicht vor Ablauf eines Jahres seit ihrem Beitritt.¹⁹⁹

Gagausiens höchste politische Vertretung ist die „Volksversammlung“, die innerhalb der zugeteilten Befugnisse gesetzgebende Gewalt ausübt. Die Versammlung wird direkt alle vier Jahre gewählt, wobei jede Gemeinde Gagausiens mindestens einen Abgeordneten entsenden muss. Art. 12 führt den Kompetenzbereich der Versammlung an:

1. Wissenschaft, Kultur und Bildungswesen
2. Sozialer Wohnungsbau
3. Die öffentliche Verwaltung und Raumordnung
3. Gesundheitsdienste, Sport und Freizeit
4. Lokal Finanzen, lokales Steuerwesen
5. Wirtschaft
6. Umweltschutz und Ökologie
7. Arbeitsrecht und soziale Sicherheit

Das autonome Gagausien erkennt drei Sprachen als Amtssprachen im Verkehr mit öffentlichen Behörden an: Moldawisch, Gagausisch und Russisch. Auf wirtschaftlichem Gebiet überträgt der Staat der Volksversammlung alle wichtigen Befugnisse wie z.B. Eigentumsrechte, die regionale Wirtschaftspolitik und das regionale Budget. Laut Art. 18 (2) des Autonomiegesetzes wird die genaue Beziehung zwischen Gagausien und dem Zentralstaat mit einem Staatsgesetz geregelt. Der Chef der Abteilung für nationale Sicherheit in Gagausien und der Chef

der Abteilung innere Angelegenheiten Gagausiens werden von den entsprechenden Staatsministerien ernannt bzw. entlassen, jedoch auf Vorschlag des bashkan, des Präsidenten der Autonomen Region, mit Zustimmung der Volksversammlung. Die lokalen Behörden koordinieren die Gemeindepolizei und Polizeikommissariate, während die sogenannten Carabineer-Einheiten (Sonderpolizei) den zentralen moldawischen Behörden unterstehen.

Die Gerichtsbarkeit von Gagausien prüft zivil- und strafrechtliche Fälle aller Art und koordiniert die Justiz. Die Richter und das Gerichtspersonal werden auf Vorschlag der Volksversammlung per Dekret vom Präsidenten Moldawiens ernannt. Der Vorsitzende des Gerichts ist ex officio auch Mitglied des Höchstgerichts Moldawiens. Auch die Richter und Staatsanwälte von Gagausien werden in einem ähnlichen Verfahren bestellt.

Das gagausische Parlament verfügt über weitere wichtige Befugnisse, wie etwa die territoriale Organisation Gagausiens, die Mitwirkung an der Politik des Zentralstaats Moldawien, wenn Gagausien betroffen ist, die Organisation der lokalen Verwaltung, das Wahlrecht und Abstimmungen über Symbole und Sprachenregelungen. Weitere Befugnisse betreffen Notstandslagen: die Vollversammlung kann in solchen Fällen das Parlament Moldawiens ersuchen, in Gagausien den Notstand zu erklären und eine Sonderverwaltung zu führen. Wenn Gesetzesbestimmungen des Zentralstaats die Kompetenzen Gagausiens verletzen, kann die Volksversammlung dies vor dem Verfassungsgericht in Chisinau anfechten. Darüber hinaus kann die Versammlung auch an der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik Moldawiens mitwirken.

Die Exekutive der autonomen Region wird vom bashkan, dem Präsidenten der Region, geleitet, der auf vier Jahre von der Bevölkerung Gagausiens in direkter Wahl gewählt wird. Die gagausische Regierung wird in Art. 6 und 17 als „Exekutivkomitee Gagausiens“ definiert. Sie wird auf Vorschlag des bashkan von der Volksversammlung nominiert und verfügt über folgende Befugnisse:²⁰⁰

1. die Umsetzung der Verfassung und der Gesetze Moldawiens sowie der Gesetze der Volksversammlung;
2. die Mitwirkung bei zentralen Verwaltungsinstanzen Moldawiens, immer dann,

¹⁹⁹ Artikel 8 (6) des Autonomiegesetzes Gagausiens beschränkt dieses Recht auf jene Gemeinden, in welchen Gagausen weniger als 50% der Bevölkerung stellen.

²⁰⁰ Priit Järve (2005), S. 438; Chim, Jeff/Roper, Steven, *Territorial Autonomy in Gagauzia*, in: *Nationality Papers* 26 (1998), S. 90-91

- wenn Gagausien betroffen ist;
3. die Regelung von Eigentumsrechten, der regionalen Wirtschaftspolitik, sozialer und kultureller Entwicklung, das regionale Budget und Steuerwesen, soziale Sicherheit, Arbeitsrecht und Umweltschutz und die rationale Nutzung der natürlichen Ressourcen;
 4. die Vorgabe der Prioritäten der Wirtschaftsentwicklung und wissenschaftlichen Forschung;
 5. die Erstellung des Jahresbudgets der Region, das dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt werden muss;
 6. Umweltschutz, rationale Nutzung der natürlichen Ressourcen, Erklärung von Umweltkatastrophen, Quarantänen;
 7. die Planung und Ausführung von Programmen im Bildungswesen, Kultur, Gesundheitswesen, Sport, soziale Sicherheit, Denkmalpflege;
 8. die Einhaltung von bürgerlichen Rechten und Freiheiten, der sozialen Harmonie, Recht und Ordnung;
 9. die Planung einer wissenschaftlich untermauerten Bevölkerungspolitik, Stadtentwicklung und sozialem Wohnbau.
 10. Der Gebrauch und die Entwicklung nationaler Sprachen und Kulturen in Gagausien.

Die autonome Regierung hat auch das Recht, der Volksversammlung Gesetzentwürfe vorzulegen. Seit 1995 sind auf diesem Weg über 100 Gesetze verabschiedet worden.

Ein besonderer Aspekt der Autonomie Gagausiens ist das Recht des Regionspräsidenten auf Mitwirkung an der Regierung Moldawiens, wenn die Kompetenzen Gagausiens betroffen sind. Auch Mitglieder der gagausischen Regierung können an der Politik Moldawiens auf Ministerebene mitwirken. Dieser Mechanismus sollte zu einer besseren Koordinierung, wenn nicht gar Kooptation der führenden Politiker Gagausiens in die staatliche Exekutive führen, was jedoch bisher nicht umgesetzt wurde.

Die autonome Region hat auch ein im Autonomiegesetz verankertes Recht, sich an den Außenbeziehungen Moldawiens zu beteiligen. Ausgehend von seiner türkischen Kultur und Ethnizität unterhält Gagausien enge Beziehungen mit Ankara und baut die Wirtschaftszusammenarbeit mit der Türkei aus. Gagausien hat auch mit der ukrainischen Nachbarprovinz Odessa verschiedene Kooperationsabkommen abgeschlossen und strebt ähnliche Abkommen mit

russischen Provinzen an. Die Ukraine und die Türkei haben Entwicklungshilfe und Investitionen zugesagt. Der Besuch des türkischen Präsidenten Demirel in Gagausien 1994 war mitentscheidend für die schnelle Gewährung der Autonomie. 1998 stattete Demirel Gagausiens einen neuen Besuch ab und bezeichnete es als eine Brücke der Freundschaft zwischen beiden Ländern.²⁰¹ Somit hat die Türkei eine Art Schutzmachtfunktion für die Autonomie Gagausiens übernommen. Sie finanziert u.a. die Hochschule in Comrat, das größte Informations- und Kulturzentrum in Comrat, das Comrat-TIKA, und die Atatürk-Bibliothek. Es gibt einen Rundfunksender und verschiedene Nachrichtenmagazine in gagausischer Sprache.

1989 bezeichneten 87,5% der Bevölkerung Gagausiens Gagausisch als ihre Muttersprache. Doch 1998 wurde erhoben, dass nur 37,8% der erwachsenen Gagausen Gagausisch schreiben und nur 44,1% diese Sprache im privaten Alltag verwenden. Als Unterrichtssprache in den öffentlichen Schulen Gagausiens zogen 80,6% der Familien Russisch vor, während nur 7,2% sich ausschließlich Gagausisch oder in Kombination mit anderen Sprachen als Vehikularsprache der Schule wünschten.²⁰² Das erst 1957 eingeführte geschriebene Gagausisch hat sich offensichtlich noch nicht voll unter den Gagausen eingebürgert. Heute verwenden selbst Gagausen in ihrem Umfeld laufend drei Sprachen, nämlich Russisch, Moldawisch und Gagausisch und dann auch weitere Fremdsprachen. Man befürchtet schon, dass diese sprachliche Überlastung die Qualität des Unterrichts beeinträchtigen wird. Die allgemeine kulturelle Entwicklung Gagausiens scheint hingegen durch die Autonomie einen erheblichen Auftrieb erfahren zu haben.

Zwei weitere Artikel des Autonomiegesetzes sind aus gagausischer Sicht von größter Bedeutung. Erstens, als Träger der autonomen Region Gagausien (Gagauz Yeri) wird das gagausische Volk benannt. Somit werden die Gagausen nicht als Minderheit oder Volksgruppe definiert, sondern als Volk, dessen Selbstbestimmungsrecht anerkannt wird. Zweitens, das Autonomiegesetz trug der historischen Befürchtung der Gagausen Rechnung, dass Moldawien wieder Rumänien einverleibt werden könnte, wie bereits in den Zeiträumen 1918-1940 und 1941-44 geschehen.²⁰³ Mit der expliziten Zuerkennung des

201 Vgl. <http://www.ecmimoldova.org/>: Berichterstattung über Gagausien des European Centre of Minority Issues, Flensburg.

202 Priit Järve, *ebd.*, S. 440

203 Der Artikel besagt: "Im Fall der Änderung des Status der Republik Moldawien als unabhängiger Staat hat das gagausische Volk

externen Selbstbestimmungsrechts für diesen Fall wurde diesen Befürchtungen Rechnung getragen. Bei der gagausischen Wählerschaft genießt die Autonomie einen hohen Grad an Legitimität. Im Referendum vom März 1995 stimmten bei einer Wahlbeteiligung von 79% alle drei Städte und 26 Gemeinden Gagausiens mit überwältigender Mehrheit für das Autonomiegesetz.

3.7.3 Problematische Aspekte

Einige Probleme traten noch am selben Tag der Verabschiedung des Gesetzes zum Sonderstatus Gagausiens auf. Das Parlament in Chisinau verabschiedete eine Resolution zur „Umsetzung des Gesetzes zum Sonderstatus von Gagausien“, das die Regierung verpflichtete, die moldawischen Gesetze mit dem neuen Autonomiestatus Gagausiens in Einklang zu bringen. Doch kam die Regierung dieser Pflicht nicht gleich nach, was zu ernsthaften Spannungen zwischen Chisinau und Comrat führte. Die gagausische Führung hatte den Eindruck, dass Chisinau den Sonderstatus Gagausiens bewusst ignorierte, um es wieder auf die Ebene einer normalen Region Moldawiens herabzustufen. Auch im Bereich der Eigentumsrechte und des Steuersystems kam es zu Kompetenzstreitigkeiten. Die Art. 6 und 18 des Autonomiegesetzes sehen vor, dass „der Boden, die Bodenschätze, das bewegliche Eigentum und Liegenschafts-eigentum im Gebiet Gagausiens Eigentum des Volks der Republik Moldawien sind und gleichzeitig die ökonomische Basis für Gagausien darstellen“. Doch ein neues Eigentumsgesetz Gagausiens spricht Gagausien das Recht zu, auch außerhalb der Region oder gar in anderen Ländern und Regionen Eigentumstitel zu erwerben.

Auch bei der Regelung der Finanzierung der Autonomie traten Probleme auf. Art. 18 regelt die Budgetrechte Gagausiens folgendermaßen:²⁰⁴

1. das regionale Budget umfasst jede Art von Ausgabe, die vom moldawischen Parlament oder von der Volksversammlung Gagausiens beschlossen werden.
2. Die Finanzierung der beiden Budgets erfolgt im Einklang mit den Gesetzen der Republik Moldawien zum Budgetrecht und mit dem jährlichen Staatsbudget in Form eines fixen Anteils an allen Steuern und Abgaben.

Das gagausische Budget sollte sich somit aus den Steuern und Abgaben speisen, die in der Region erhoben werden, einschließlich der Zölle

und Verbrauchssteuern. Doch wie sollte man die Mehrwertsteuer und die Zölle für die in Gagausien verbrauchten Güter und Dienstleistungen berechnen? Die moldawische Regierung war nicht erpicht darauf, Gagausien eine finanzielle Sonderbehandlung zukommen zu lassen. Doch bestand Gagausien darauf, dass das Autonomiegesetz Ausnahmen zur allgemeinen Steuergesetzgebung Moldawiens vorzusehen hatte, die Gagausien berechtigen sollte, im Vergleich mit normalen Regionen zusätzliche Finanzmittel und Einkünfte zu erhalten.

Diese Zwistigkeiten führten zur Bildung einer permanenten Kommission bestehend aus 7 gagausischen und 12 Regierungsvertretern, die Konflikte in einer frühen Phase regeln sollten. Die weiter schwelende Krise zwang die gagausische Volksversammlung am 11.9.2001 eine Resolution zur „Soziopolitischen, finanziellen und ökonomischen Lage in Gagausien“ zu verabschieden. Darin wird festgehalten, dass die höchsten Entscheidungsinstanzen Moldawiens bewusst die Umsetzung der Resolution des Parlaments vom 23. Dezember 1994 zur Umsetzung des Autonomiegesetzes blockierten.²⁰⁵ Die Resolution bedauerte, dass die Abänderungen der Verfassung zur Kompetenzaufteilung zwischen Comrat und Chisinau immer noch nicht erfolgt waren und Gagausien deshalb erhebliche finanzielle und wirtschaftliche Einbußen hinnehmen musste.

Ende 2001 erhielt Gagausien endlich das Recht, die Verbrauchssteuern auf seinem Territorium selbst einzuhoben. Doch reduzierte das staatliche Finanzministerium gleichzeitig die jährlichen Beiträge des Zentralstaates an die autonome Region um denselben Betrag, weshalb die öffentlichen Mittel Gagausiens gering blieben. Die Zentralregierung verzögerte auch die Umsetzung einer Reihe weiterer Durchführungsbestimmungen des Autonomiegesetzes z.B. die Justizverwaltung. In anderen Bereichen, wie etwa den regionalen Medien, dem Gesundheitswesen, der Sozialhilfe, dem internen Minderheitenschutz und Bildungswesen kam Autonomie infolge der ungelösten Frage der Finanzierung der Autonomie noch nicht voll zur Geltung.

Zu einer ernsthaften Krise kam es 2002, als die führende Partei Moldawiens, die Kommunistische Partei, ihre Versprechen gegenüber dem gagausischen Parlament nicht erfüllte. Im Wahlkampf für die

das Recht auf externe Selbstbestimmung“.

204 Priit Järve (2005), S.440

205 http://ecmi.de/cps/documents_gum_case_case.html Dokumente über Gagausien des *European Centre for Minority Issues*, ECMI, Flensburg.

nationalen Parlamentswahlen 2001 hatte diese Partei nämlich erklärt

- die Autonomie Gagausiens in der Verfassung verankern zu wollen;
- die Mitsprache Gagausiens auf allen Regierungsebenen zu gewährleisten;
- die Aufteilung der Befugnisse zwischen Comrat und Chisinau zu klären;
- die gagausische Sprache besser zu schützen;
- Russisch zur zweiten Staatssprache zu erklären;
- eine friedliche Lösung des Transnistrien-Konflikts herbeizuführen.

Aufgrund dieser Versprechungen erhielten die Kommunisten in Gagausien 80,57% der Stimmen und die Mehrheit der Sitze im Parlament Moldawiens. Die neue Regierung schien diese Programmpunkte jedoch schnell vergessen zu haben. Die für aktuelle Autonomieprobleme zuständige Gagausisch-Moldawische Kommission (19 Mitglieder) konnte den Konflikt nicht lösen. So traten ihre gagausischen Mitglieder zurück. Auf dem Hintergrund steigender Spannungen mit Transnistrien und einer territorialen Neuordnung Moldawiens in Form von Distrikten, was als Verletzung der Autonomie Gagausiens betrachtet wurde, drohten ernsthafte Rückschläge im gesamten Autonomieprozess. Dank der Vermittlung des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten konnte 2002 eine Eskalation der Konflikts verhindert werden, doch setzte die kommunistisch geführte Zentralregierung die Ablösung und Ersetzung des gagausischen bashkan durch ein Mitglied der Kommunistischen Partei durch.

Die Zukunftsperspektiven für die Autonomie Gagausiens hängt in beträchtlichem Maß davon ab, wie Chisinau und Comrat Kompetenzstreitigkeiten bereinigen können. Gagausien drängt jedenfalls auf rechtliche Garantien für die Anwendung und Weiterentwicklung des Autonomiegesetzes.

3.7.4 Schlussfolgerungen

Welche Auswirkungen hatte die Autonomie? Hat Gagausien mit dieser Autonomie einen Präzedenzfall für ganz Osteuropa geschaffen, wo die meisten Regierungen Territorialautonomie für nationale Minderheiten ablehnen? Nein, das Beispiel Gagausien hat mit Ausnahme der bulgarischen Minderheit in Moldawiens Südwesten bisher keinen Dominoeffekt in Form von Autonomieforderungen anderer Landesteile

ausgelöst. Trotz einiger Streitigkeiten betrachten die wichtigsten politischen Kräfte Moldawiens die Autonomie Gagausiens als einen Erfolg. Sie wird auch von der Mehrheit der nicht-gagausischen Bevölkerung Gagausiens nicht in Frage gestellt. Während außerhalb der autonomen Region gemäß den moldawischen Sprachengesetzen die Beherrschung des moldawischen Rumänisch Grundvoraussetzung für den Zugang zu allen höheren Stellen in Politik, Medien, Unternehmen und Verwaltung ist, ist Gagausien dreisprachig. Der Fall Gagausien bestätigt die These, dass jede Autonomieauflösung auf die besonderen Verhältnisse und interethnischen Beziehungen in einer Region zugeschnitten sein muss.

Die gagausische Autonomie ist für Mittel- und Osteuropa deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich in den postkommunistischen Ländern nach 1990 starke nationalistische Tendenzen bemerkbar gemacht haben. Spielte schon zuvor der Minderheitenschutz eine nachrangige Rolle, führten neue Assimilationstendenzen zu neuen Spannungen. Zahlreiche ethnische Minderheiten fühlen sich bedroht und immer mehr als Bürger zweiter Klasse behandelt. Manchmal werden sie sogar als Sündenböcke für soziale und kulturelle Rückständigkeit betrachtet. Als gleichrangige Partner werden sie von den Zentralstaaten nur im Ausnahmefall anerkannt, während Autonomieforderungen in der Regel als Angriff auf die staatliche Einheit aufgefasst werden. Gagausien hingegen stellt ein Beispiel für eine funktionierende Autonomie und den Schutz kollektiver Minderheitenrechte dar, zum ersten Mal in Osteuropa seit dem Fall des Kommunismus.

Als Moldawiens Präsident Voronni Gagausien am 19. November 2005 besuchte, bezeichnete er diese Autonomie als ein „europäisches Modell wie Konflikte in Gebieten mit nationalen Minderheiten friedlich gelöst werden können“. Dieses Modell könne auch in Transnistrien angewandt werden. Doch Tiraspol lehnt jede „asymmetrische Föderation“ ab und verlangt, dass eine mögliche Föderation auf gleichberechtigter Partnerschaft gründen müsse. Im Fall der beiden in Osteuropa in den 90er Jahren eingerichteten Autonomien – Gagausien und die Krim in der benachbarten Ukraine – müssen die besonderen Umstände der Transformation eines vorher kommunistischen in einen demokratischen Staat berücksichtigt werden.²⁰⁶ Diese Staaten müssen

²⁰⁶ Stephan Troebst, *From "Gagauz Halki" to "Gagauz Yeri", The movement for autonomy of the Gagauz in Moldova 1988-1998* in *ETHNOS-Nation* 7 (1999), S. 41-54

eine dreifache Transformation gleichzeitig bewältigen: den Übergang zum Rechtsstaat, zur Marktwirtschaft und zu einem demokratischen System. Diese sich überschneidenden Prozesse versetzen die herrschenden Eliten unter Stress. Das Fehlen einer demokratischen Zivilgesellschaft, von ökonomischem Wohlstand und das Auseinanderbrechen des politischen Machtmonopols verschaffte dem Ethno-Nationalismus in der Politik neuen Auftrieb. Doch gerade in Ländern mit einem hohen Bevölkerungsanteil von Minderheiten wie Moldawien und Mazedonien, der Ukraine, Georgien, Bulgarien und Rumänien provozierte die ethno-nationalistische Rhetorik mancher Mehrheitsvertreter defensive Reaktionen der nationalen Minderheiten, vor allem in deren traditionellen Siedlungsgebieten (Türken in Bulgarien, Ungarn in Rumänien, Osseten und Abchasen in Georgien, Russen auf der Krim und in Moldawien). In Gagausien hingegen konnte ein bewaffneter Sezessionskonflikt mit Territorialautonomie vermieden werden, eine Lösung, die bisher im Osteuropa der Nachkriegszeit mit Ausnahme Serbiens (Vojvodina und Kosovo) und Rumäniens (Verwaltungsautonomie einiger Distrikte in Transsylvanien 1952-68) unbekannt war.

Der wirtschaftliche Faktor kommt erschwerend dazu: unter Bedingungen einer sinkenden Wirtschaftsleistung und geringerer staatlicher Ressourcen für öffentliche Dienstleistungen steigt der Druck zur Zentralisierung von Staatsfunktionen und geringere Machtteilung mit den Regionen und unteren Regierungsebenen. In diesem für Dezentralisierung und Territorialautonomie ungünstigen Kontext ist die Erfahrung Gagausiens umso bemerkenswerter.

Moldawien war seit seiner Unabhängigkeit 1991 nicht nur ein „schwacher Staat“ mit einer ganzen Region in de facto-Sezession (Transnistrien), sondern zusammen mit Albanien auch das ärmste Land des ganzen Kontinents. In diesem Szenario entstand die Autonomie Gagausiens nicht so sehr aus hehren demokratischen Idealen, sondern auch mit dem Zweck, eine weitere Aufspaltung des Landes zu verhindern. Die gagausische Autonomie hängt auch mit der Absspaltung Transnistriens zusammen. Das Blutvergießen im Konflikt mit Transnistrien im Jahr 1994 war für Moldawiens Führung eine schmerzliche Erfahrung, die Chisinau Gagausien gegenüber konzilianter sein ließ. Die schleppende Umsetzung des Gesetzes zum Sonderstatus von Gagausien bestätigte später wiederum Transnistrien in seiner Ablehnung einer solchen rechtlich nicht ausreichend abgesicherten Autonomie. Inzwischen

ist die Autonomie Gagausiens Teil der Verfassung, doch Tiraspol will sich mit Autonomie nicht zufrieden geben. Im September 2006 haben sich 97% der Bevölkerung in diesem Landstreifen am Dnjestr in einem fragwürdigen Referendum für den Anschluss an Russland ausgesprochen. Sollte Moldawien jedoch in Zukunft einen föderalen Staatsaufbau in Betracht ziehen, kann die Erfahrung Gagausiens mit Autonomie als Vorstufe zu einem echten Bundesstaat von Nutzen sein.

Quellen

- Priit Järve, *Autonomy of Gagauzia: a Post-Soviet Experience*, in Zelim A. Skurbaty, *Beyond the One-Dimensional State*, Leiden/Boston 2005, S.429-456
- Jeff Chim/Steven Roper, *Territorial Autonomy in Gagauzia*, *National. Papers* 26 (1998), S. 87-101
- Benkö, Levente, *Autonomy in Gagauzia: A Precedent for Central and Eastern Europe?*, in <http://www.east-west-wg.org/cst/cst-mold/levente.html>
- Stephan Troebst, *From "Gagauz Halki" to "Gagauz Yeri"*, *The movement for autonomy of the Gagauz in Moldova 1988-1998* in *ETHNOS-Nation* 7 (1999), S.41-54
- Stephan Troebst, *"Gagausien: Vorbild zur Regelung ethnopolitischer Konflikte?"*, in http://www.oeko-net.de/kommune/kommune_09-01/agagaus.htm
- Güngör, Harun/Argunah, Mustafa, *The Gagauz - A Handbook*, London 2001
- Ted Robert Gurr/Michael L. Haxton, *The Gagauz of Moldova: Settling an Ethnonational Rebellion*, p. 218-222, in Ted R. Gurr, *Peoples versus States, Minorities at Risk in the New Century*, Washington 2000
- http://ecmi.de/cps/documents_gum_case_case.html: Dokumente zu Gagausien des European Centre for Minority Issues; auch unter: <http://www.ecmimoldova.org/>
- <http://www.ozturkler.com/data>: Verschiedenes über die gagausische Ethnizität, Kultur, Geschichte
- <http://www.gagauz.diyari.com>: Gagausische Geschichte und Kultur

3.8 Die Autonome Republik Krim (Ukraine)

Bevölkerung (2002)	2.000.192
Fläche	26.100 km ²
Hauptstadt	Sinferopol
Ethnische Zusammensetzung	Russen: 1,180.000 (58,3%) Ukrainer: 492.000 (24,3%) Tataren: 243.400 (12%), kleinere ethnische Gruppen: 5,4%
Amtssprachen	Russisch, Ukrainisch, Tatarisch
Autonomie seit	1994

<http://en.wikipedia.org/>

Die Krim ist eines der wenigen Beispiele für die Errichtung einer autonomen Region innerhalb eines Einheitsstaates Osteuropas. Zur Lösung des Konflikts um die Halbinsel Krim mussten drei antagonistische Kräftezusammenfinden: der ukrainische Nationalismus, der russische Irredentismus (die absolute Mehrheit der Bevölkerung der Krim sind immer noch Russen) und die Krim-Tataren, die eigentliche indigene Volksgruppe, die Stalin im Mai 1944 kollektiv deportieren ließ. Symbolisch, literarisch und historisch gesehen weist die Halbinsel Krim mehrere Identitäten auf:²⁰⁷

„Die Krim ist in den verschiedenen nationalen Mythologien unterschiedlich verortet. Für die Ukrainer war sie der Außenposten der Kosaken zum Meer, für die Russen war sie das Kronjuwel des Zarenreichs und ein Schauplatz militärischer Glorie oder zumindest von glorreichen Niederlagen, das emotionsbeladene Symbol des früheren Sowjetreichs, das Moskau 1991 verlor. Für die Krimtataren ist die Halbinsel ihr angestammtes Heimatland.“

Die Krimtataren haben keine echte Schutzmacht, denn auch die autonome Republik Tatarstan in Russland kann trotz der Beziehungen auf kultureller Ebene kaum eine solche Rolle auf politischer Ebene übernehmen. Doch versuchen die Organisationen der rund 6,5 Millionen Tataren - sowohl der tatarischen Diaspora wie auch der Russischen Föderation - Einfluss auf die Ukraine zugunsten der Krimtataren zu nehmen. Russland als solches erhob seinerseits zunächst irredentistische oder gar secessionistische Forderungen bezüglich der Krim, akzeptierte aber später die Rolle einer Schutzmacht

²⁰⁷ Wilson, A. (2002), *The Ukrainians: Unexpected Nation*, New Haven, Yale Nota Bene, 2002, zitiert in Bill Bowring, *The Crimean autonomy – Innovation or anomaly?* in: Weller/Wolff (2005), S.75



für die nationale Minderheit der Russen auf der Krim, die ebenfalls auf eine lange Siedlungsgeschichte auf der Halbinsel zurückblicken kann.

3.8.1 Die Entstehung der Autonomie

Die Halbinsel Krim, die südlichste Region der Republik Ukraine, hat eine lange Geschichte des Zusammenlebens verschiedener Volksgruppen. Abgesehen von vielen Mythen und Legenden ist heute nachgewiesen, dass die Tataren erst an der Seite der mongolischen „Goldenen Horden“ im 13. Jahrhundert in die Krim einfielen und sich mit anderen, schon länger dort sesshaften Volksgruppen vermischt. 1441 wurde das unabhängige tatarische Khanat auf der Krim begründet, das wiederholt unter osmanischer Herrschaft geriet, auf Dauer erst 1745. 1783 besetzte und annektierte das russische Zarenreich die Krim. Im 19. Jahrhundert erfuhr die Krim eine zunehmende Russifizierung, die Tausende von Tataren in die Emigration zwang. Der Exodus der Tataren beschleunigte sich nach dem Krimkrieg 1853-56, den das Osmanenreich verlor. Dieser Krieg verwüstete die Halbinsel auch in seiner Sozialstruktur nachhaltig. Die Tataren mussten infolge der kriegsbedingten Zerstörung, der Verfolgung durch die Russen und Landkonfiszierungen ihr Heimatland in Massen verlassen. Wer Emigration, den Hunger und die Krankheiten überlebte, ließ sich vor allem in der Dobrogea in Anatolien und anderen Gebieten des osmanischen Reichs nieder. Zum ersten Mal seit dem 13. Jahrhundert waren die Tataren zur Minderheit auf der Krim geworden, während die Mehrheit in der Diaspora lebte. Schließlich entschloss sich Russland, die tatarische Emigration zu stoppen, da immer mehr fruchtbares Land unbearbeitet blieb. Während des russischen Bürgerkriegs 1917-18 war die Krim eine Hochburg der antibolschewistischen Weißen Armee und hier erlitten die „Weißen“, geführt von General

Wrangel, 1920 ihre letzte Niederlage durch die Rote Armee.

Nach der Oktoberrevolution in Russland errichteten die Bolschewiken die „Autonome Sozialistische Sowjetrepublik der Krim“ (ASSR) innerhalb der Russischen Föderation (RSFSR). In den 1920er Jahren erhielten die Tataren in der Verwaltung dieser ASSR zahlreiche Spitzenpositionen und konnten ihre Sprache und Kultur besser zur Geltung bringen. Erst Stalin beendete diese Politik der Öffnung brutal. Im 2. Weltkrieg war die Halbinsel Krim Schauplatz einiger der verlustreichsten Schlachten Osteuropas. Die deutsche Wehrmacht besetzte im Sommer 1941 den Großteil der Krim, nur Sebastopol hielt bis zum 4. Juli 1942 stand. 1944 wurde Sebastopol von der Roten Armee befreit. Ein traumatisches Geschehen traf die Gesellschaft der Krim wenig später: in nur vier Tagen, vom 18. bis zum 21. Mai 1944, wurde die gesamte Volksgruppe der Krimtataren, 190.000 Personen, kollektiv aus ihren Häusern nach Zentralasien deportiert. Die Hälfte von ihnen überlebte Hunger, Kälte und Strapazen der Deportation nicht. Nach dieser „ethnischen Säuberung“ zogen Russen aus Russland in die leeren Häuser der muslimischen Tataren ein, eines der vielen Völker, die unter Stalin Opfer von Genozidverbrechen wurden. Die ASSR der Krim wurde 1945 abgeschafft und als ein Teil der Russischen Föderation zu einer „Oblast Krim“ zurückgestuft. Doch vermutlich um sich bei den Ukrainern innerhalb der Sowjetunion mehr Rückhalt zu verschaffen, trat Kruschtschow 1954 die Krim an die Ukraine ab. 1967 wurden die Krimtataren zwar rehabilitiert, durften jedoch bis zum Ende der Sowjetzeit nicht legal in ihr Heimatland zurückkehren.

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetsystems 1991 versuchte die russische Mehrheit auf der Halbinsel die Uhr bis 1954 zurückzudrehen, indem sie eine „neue autonome Krimrepublik“ proklamierte und den Anschluss an Russland suchte. Im Januar 1991 stimmten im Rahmen eines Referendums 93% der Wählerschaft für die Wiedererrichtung der „Autonomen Republik Krim“, die auch das Recht auf Sezession haben sollte. Im Juni 1991 reagierten darauf die Krimtataren mit der Neugründung ihres ethnischen Parlaments, des Medjlis, bis heute das zentrale politische Vertretungsorgan der Krimtataren. Am 24. August 1991 erklärte das ukrainische Parlament die Unabhängigkeit, was zum definitiven Kollaps der UdSSR im Dezember 1991 führte. Die neue Verfassung der Ukraine wurde jedoch erst am 28. Juni 1996 verabschiedet.

In den ersten 90er Jahren lieferten sich Moskau und

Kiew ein grimmiges Tauziehen um die Macht auf der Halbinsel. Der „Russische Block“, jene politische Kraft der Krim, die für die Sezession von der Ukraine eintrat, errang 1994 die Mehrheit im Krim-Parlament. In dieser politischen Auseinandersetzung war die Bevölkerung der Krim zerrissen: Ukrainer, Tataren und andere Minderheiten unterstützten den Verbleib bei der Ukraine, die Mehrheit der Russen war für die „Rückkehr zu Russland“. Erst im Sommer 1994 gelang es dem Russland-freundlichen ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma, die Spannungen zu vermindern und dem russischen Separatismus auf der Krim zu begegnen. Jeltsin anerkannte die Ukraine in ihren bestehenden Grenzen und unterzeichnete ein Freundschafts- und Kooperationsabkommen mit der Ukraine. Im Herbst 1995 verabschiedete die Krim ein Autonomiestatut, worin die Krim als „untrennbarer konstitutiver Teil der Ukraine“ anerkannt wurde. Die endgültige Fassung dieses Statuts wurde von der Ukraine erst am 23. Dezember 1998 angenommen.²⁰⁸ Nicht weniger als vier internationale Organisationen haben sich um eine friedliche Lösung auf der Krim bemüht und wirkten sozusagen als Paten der Autonomie: die UNDP, die OSZE (vor allem über den Hochkommissar für nationale Minderheiten), der Europarat und die EU im Rahmen ihrer Beziehungen zur Ukraine.

3.8.2 Die Beziehungen zwischen den Volksgruppen auf der Krim

Die Entstehung und Legitimation der Autonomie der Krim wurzelt nicht nur im ukrainisch-russischen Konflikt, sondern auch in der Bewältigung der in der Geschichte begangenen Verbrechen an der angestammten Bevölkerung der Halbinsel, den Tataren und anderen Minderheiten. Die heutige demographische Entwicklung auf der Krim deutet auf einen langfristigen Rückgang des Bevölkerungsanteils der Russen hin.²⁰⁹ Der Anteil der ethnischen Russen an der Bevölkerung der Halbinsel ist von 65,6% (1989) auf 58,3% (2001) geschrumpft. Wenn dieser Trend beibehalten wird, wird es 2011 auf der Krim keine russische Mehrheit mehr geben. Die Verpachtung des Hafens von Sebastopol an die russische Schwarzmeerflotte wird 2017 enden.

²⁰⁸ Bill Bowring (2005), *The Crimean autonomy – Innovation or anomaly?* In: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, S. 83

²⁰⁹ 1991 entschied sich die Ukraine für eine Null-Option bezüglich der ukrainischen Staatsbürgerschaft. Alle am 13. Oktober 1991 (bei Inkrafttreten des Gesetzes) in der Ukraine ansässigen Personen, die nicht Staatsbürger eines anderen Staates waren und die ukrainische Staatsbürgerschaft nicht ablehnten, wurden Staatsbürger der Ukraine, unabhängig von ihrer Herkunft und anderer Merkmale.

Andererseits sind Tausende von Krimtataren nach 50 Jahren Exil in Usbekistan auf die Krim zurückgekehrt, allein 1991 41.000. Seitdem ging die Zahl der Rückkehrer Jahr für Jahr zurück, zumal die Spannungen um die Autonomie der Krim eine Beschleunigung der Rückkehr verhinderten. Während 1989 erst 1,9% der Bevölkerung Tataren waren, stieg ihre Zahl in den 1990er Jahren stetig an und liegt heute bei 250.000. In Usbekistan leben heute noch 188.000 Krimtataren, von welchen 73% die Rückkehr auf die Krim wünschen. Schlechte Wohnverhältnisse, die hohe Arbeitslosigkeit und allgemein schwierigen Lebensbedingungen verhindern jedoch eine rasche Rückkehr sämtlicher Rückkehrwilligen. Nahezu die Hälfte der Krimtataren ist arbeitslos und 41% hatten 2001 keine eigene Wohnung.

Die Krimtataren, heute rund 12% der Bevölkerung der Krim, lehnen es jedoch ab, als nationale Minderheit bezeichnet zu werden. Sie fordern vielmehr, als indigenes Volk (Ureinwohner) gemäß der ILO-Konvention Nr. 169 vom 27. Juni 1989 betreffend indigene und Stammesvölker in unabhängigen Ländern, anerkannt zu werden. Diese Konvention erkennt auch kollektive Rechte eines Volkes an. In ihrer kulturellen Entwicklung sind die Krim-Tataren durch die Assimilierung in die russische Kultur bedroht. 90% der tatarischen Kinder der Krim sind gezwungen, Schulen mit russischer Unterrichtssprache zu besuchen.

Die ukrainische Volksgruppe schließlich fürchtet immer noch die Dominanz der Russen in vielen Bereichen der Wirtschaft, Politik und Kultur und sieht die russische Hegemonie auf der Krim mit Unbehagen. Doch Studien²¹⁰ haben gezeigt, dass die meisten Russen der Ukraine die Staatlichkeit der Ukraine unterstützen und dass Forderungen nach der Sezession der Krim unter der russischen Bevölkerung keine Mehrheit mehr findet.

3.8.3 Der Aufbau der Autonomie

Die Autonome Republik Krim (ARK) hat das Recht, sich selbst eine Verfassung zu geben, die vom Parlament der Ukraine gutgeheißen werden muss. Ein besonderer und wesentlicher Aspekt in der Entstehung und Legitimation der Autonomie der Krim ist nicht nur der ukrainisch-russische Konflikt, sondern sind auch die historischen Verbrechen an der angestammten Bevölkerung der Krim, den Tataren und anderen Gruppen. Die Verfassung garantiert „die Entwicklung

der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität aller Ureinwohner und nationalen Minderheiten der Ukraine“ (Art.11).²¹¹ Art. 134 der Verfassung der Ukraine besagt: „Die Aut. Republik Krim ist ein untrennbarer, konstitutiver Teil der Ukraine und entscheidet über die Anliegen in seiner Zuständigkeit innerhalb der von der ukrainischen Verfassung gegebenen Grenzen.“

Die Verfassung der ARK muss laut Art. 135 der ukrainischen Verfassung vom Parlament in Kiew gutgeheißen werden und darf der Staatsverfassung nicht widersprechen. In der Staatsverfassung ihrerseits sind die Autonomie der Krim und ihre demokratischen Institutionen verankert, aber auch das Recht des Präsidenten der Ukraine, in die Autonomie der Krim einzugreifen. Er kann jeden Akt des Parlaments der Ukraine aufheben und zur endgültigen Entscheidung vor das Verfassungsgericht bringen. Zudem kann der Präsident der Ukraine die Politik der ARK über seinen offiziellen Repräsentanten auf der Krim direkt kontrollieren. Die Autonomie der Krim hat somit auch ziemlich klare Grenzen. Grundsätzlich eingeräumt wird der ARK die rechtliche, finanzielle, organisatorische, eigentumsrechtliche und ressourcengebundene Eigenständigkeit innerhalb der von der ukrainischen Verfassung gesetzten Grenzen. Diese garantiert die Einhaltung der Kompetenzen der ARK sowie die Pflicht der ukrainischen Regierung, die von der Verfassung eingeräumten Sonderrechte der ARK zu berücksichtigen, wann immer Entscheidungen des Staates auch die ARK betreffen.“²¹²

Art. 137 der Verfassung der Ukraine umschreibt die autonomen Kompetenzen der Krim wie folgt: „Die Autonome Republik Krim kann die folgenden Bereiche gesetzlich regeln:

1. Land- und Forstwirtschaft
2. Bodenrecht und Bergbau
3. Öffentliche Arbeiten, Handwerk und Handel, Wohlfahrt
4. Städtebau, Gastgewerbe, Messen
5. Museen, Bibliotheken, Theater und andere Kulturinstitutionen, historische Kulturdenkmäler
6. Öffentlicher Transport, Straßen, Wasserversorgung
7. Jagd und Fischerei
8. Krankenhäuser, Gesundheitsdienste

Weitere im Art. 138 aufgelistete Befugnisse der ARK umfassen das lokale Wahlrecht und Volksabstimmungen,

²¹¹ Die Verfassung der Autonomen Republik der Krim findet sich unter: <http://www.kmu.gov.ua/en/publish>

²¹² Bill Bowring (2002), S.89

²¹⁰ Vgl. Bill Bowring (2002), S. 78

das öffentliche Eigentum der ARK, das Haushaltsrecht auf der Grundlage des allgemeinen ukrainischen Budget- und Steuersystems, Programme für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung und für den Umweltschutz in Einklang mit den nationalen Programmen und die „Gewährleistung der Entfaltung und des Gebrauchs der Staatssprache und der nationalen Sprachen und Kulturen in der ARK“, ebenso die Beteiligung in der Entwicklung und Umsetzung von staatlichen Programmen zur Rückführung von deportierten Völkern“ (Art. 138). Das zahlenmäßig bedeutendste deportierte Volk sind die Krimtataren, doch trotz dieses historischen Erbes gibt es keine explizite Erwähnung der Krimtataren oder anderer deportierter Völker in der Verfassung, obwohl an drei nachrangigen Stellen auf sie Bezug genommen wird.

Der oberste Sowjet (Parlament) der ARK setzt sich aus 100 Abgeordneten zusammen, die für 4 Jahre gewählt werden (Art. 22 des Aut.Ges.). Die Abgeordneten müssen volljährige ukrainische Staatsbürger sein, die seit mindestens 5 Jahren in der Ukraine ansässig sind (Art. 23 Aut.Ges.). 14 Sitze des Parlaments sind den Vertretern der Krimtataren vorbehalten, während jeweils ein Sitz anderen zwangsdeportierten Volksgruppen wie den Armeniern, Bulgaren, Griechen und Deutschen vorbehalten ist. Die politische Vertretung der Krimtataren hat sich seit Einführung der Autonomie stetig verbessert. Nahezu 1000 Krimtataren sind in die Kommunalräte gewählt worden. Der Vizepräsident des Medjlis wurde Vizesprecher des Parlaments der Krim. Drei Krimtataren wurden zu Mitgliedern der Regierung der ARK und Edip Garapov gar Vizepremier. Die letzten Wahlen der Krim fanden im Frühjahr 2006 statt.

3.8.4 Die Sprachenpolitik

Die Regelung der Amtssprachen ist auf der Krim eine besonders sensible Frage, da drei Sprachen weit verbreitet sind: das Russische, das Ukrainische und das Tatarische. Verschiedene Kernbestimmungen der Verfassung der Krim befassen sich mit der Sprachenfrage. Die Verfassung der Krim misst dem Russischen jedenfalls eine besondere Bedeutung zu „da sie als Sprache der Mehrheit der Bevölkerung und als Sprache der interethnischen Kommunikation in allen Sphären des Lebens Verwendung findet“ (Art. 10).²¹³ Das Parlament der ARK ist demnach

²¹³ Art. 10 der Verfassung der Ukraine sieht für das gesamte Staatsgebiet Folgendes vor: „Die Staatssprache der Ukraine ist das Ukrainische. Der Staat gewährleistet die umfassende Entwicklung und Anwendung der ukrainischen Sprache in allen Be-

befugt, „Entscheidungen über die Gewährleistung der Anwendung und Entfaltung der Staatssprache, der russischen Sprache, des Krimtatarischen und anderer Sprachen und Kulturen der ARK zu treffen.“

Somit sind das Russische und das Ukrainische als Staatssprache als offizielle Amtssprachen in Gebrauch, während Tatarisch nur auf Verlangen verwendet wird. Tatarisch kann zwar für staatliche Dokumente verwendet werden (Art. 11 Aut.Ges.), doch nicht in den meisten Gerichtsverfahren. Als Amtssprache bei öffentlichen Einrichtungen wird das Krimtatarische nicht erwähnt. Die Krimtataren konnten zumindest einen Zusatz zum Art. 11 des Aut.Ges. mit einem expliziten Bezug zu den „indigenen Völkern“ durchsetzen:

„Der Staat fördert die Konsolidierung und Entwicklung der ukrainischen Nation, seines historischen Bewusstseins, seiner Traditionen und Kultur, und ebenso auch die Entwicklung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität aller indigenen Völker und nationalen Minderheiten der Ukraine.“

Das Recht auf Bildung in der Muttersprache des Kindes im Kindergarten ist gewährleistet, während der öffentliche Unterricht auf allen Schulstufen auf Russisch und Ukrainisch erfolgt. Die offiziellen Dokumente zum Status der Bürger der ARK müssen auf Russisch und Ukrainisch abgefasst sein, sowie auf Verlangen auch auf Tatarisch. Gemäß Art. 12 muss die Sprache vor Gericht Ukrainisch sein, es sei denn eine Partei verlangt das Russische als „Sprache der Mehrheit der Bevölkerung der ARK“. Diese Tendenz wird in Art. 13 weitergeführt, der vorsieht, dass in allen personenbezogenen Dienstleistungen (kommunale Dienste, öffentlicher Verkehr, Personentransport, Gesundheitsdienste und in allen damit verbundenen Unternehmen, Organisationen und Institutionen) je nach Verlangen der Kunden das Ukrainische oder Russische zu verwenden ist. In der Praxis ist das Russische gegenüber den anderen Sprachen immer noch privilegiert.

3.8.5 Schlussfolgerungen

Bemerkenswert ist mit Sicherheit, dass es im Autonomieprozess der Krim, trotz der ernsthaften Spannungen und der potenziell explosiven Frage

reichen des öffentlichen Lebens auf dem gesamten Staatsgebiet der Ukraine. In der Ukraine ist die freie Entfaltung und der Schutz des Russischen und anderer Sprachen nationaler Minderheiten gewährleistet. Der Staat fördert das Erlernen von Sprachen der internationalen Kommunikation. Der Sprachgebrauch wird in der Ukraine von der Verfassung vorgegeben und vom Gesetz geregelt.“

der Integration von Jahrzehnte zuvor deportierten Volksgruppen und der gleichzeitigen Abwanderung von Russen, so gut wie keine Gewalt gegeben hat. Die Krim hatte beträchtliche Geburtswehen der Autonomie zu überstehen: die unklare Verfassungsrechtslage, der teilweise Ausschluss der Krimtataren von Autonomiebestimmungen, der anfängliche fehlende Unterstützung für das Autonomiegesetz und das ständige Gerangel zwischen der Krim und der Zentralregierung um Kompetenzen und Finanzen. Dennoch befindet sich die Autonomie der Halbinsel heute auf Konsolidierungskurs. 2003 griff das Ukrainische Verfassungsgericht ein und verfügte, dass verschiedene von Kiew angefochtene Artikel des Autonomie-gesetzes der Krim verfassungsmäßig waren. Somit konnte der Status der ARK nicht mehr in Frage gestellt werden und die autonome Krim war in „ihrer territorialen und kompetenzmäßigen Integrität anerkannt einschließlich des Rechtes, Steuern und Abgaben einzuheben und des Rechts auf ein Emblem, Flagge und Hymne.“²¹⁴

Die Krim kann heute als multinationale Region mit einem Sonderstatus innerhalb des Einheitsstaats Ukraine bezeichnet werden. Die Bedrohung dieses für die Ukraine einzigartigen Autonomiesystems seitens des russischen Irredentismus geht zusehends zurück., doch bleiben einige Aspekte noch ungeklärt: die Wünsche und Erwartungen der Krimtataren, und zwar sowohl jene der Rückwanderer als auch jene, die immer noch im Ausland auf die Rückkehr warten, haben sich nur zum Teil erfüllt. Die Tatarenvertreter sind hartnäckig bemüht, sich volle Legitimität und Würde als eine der drei „Titularnationen“ der ARK zu behaupten. Wenn die Sorgen der Krimtataren friedlich gelöst werden, wird die Autonomie der ARK trotz ihrer etwas schwachen institutionellen Ausgestaltung und einigen rechtlichen Unklarheiten, die der politischen Kompromiss mit sich gebracht hat, an Nachhaltigkeit gewinnen. Ohne Zweifel hat die Autonomie zur Konfliktlösung und zur Konfliktprävention beigetragen. Nach 13 Jahren ist die Auto-nomie der Krim ausreichend gefestigt, um die Behauptung zu wagen, dass das Experiment mit Autonomie erfolgreich war.

Quellen

Bill Bowring, The Crimean autonomy – Innovation or anomaly? In: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005, S. 75-97

John Packer, *Autonomy within the OSCE: the case of Crimea*, in Marko Suksi, *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer, Dordrecht 1998,

Doris Wydra, *Die Halbinsel Krim – Regionale Problemlagen im europäischen Kontext*, in: Juliane Biesters-Dilger (Hg.), *Die Ukraine in Europa*, Böhlau 2005, S. 337-362

Doris Wydra, *The Crimea Conundrum: The Tug of War between Russia and Ukraine on the Question of Autonomy and Self-Determination*, in: *International Journal of Minority and Group Rights*, volume 10, n. 2/2003, S. 111-130

<http://www.crimea-portal.gov.ua/> Krim Portal auf Ukrainisch, Russisch, Englisch

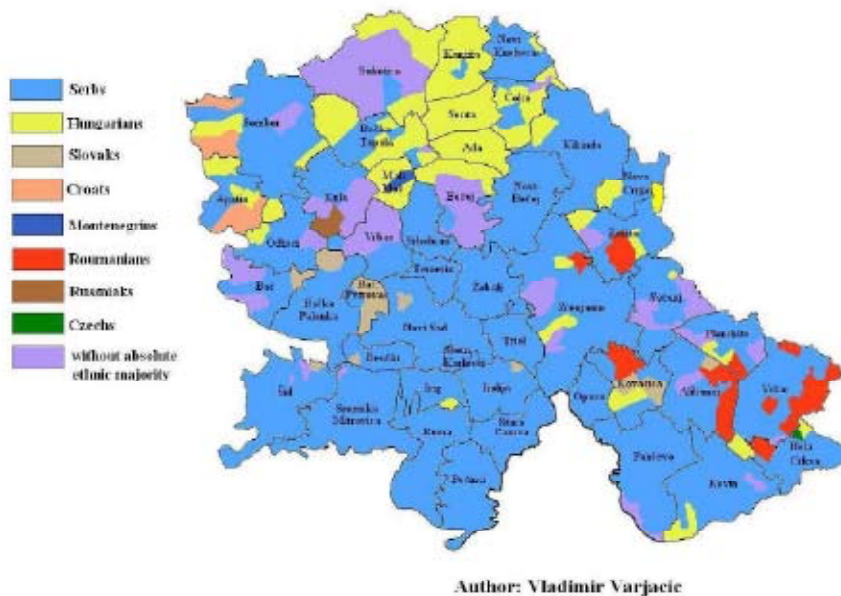
<http://aspects.crimeastar.net/english/>: Online Informationen auf Englisch

<http://www.undp.crimea.ua/eng/links/>: UN-Integrations- und Entwicklungsprogramme auf der Krim

<http://www.kmu.gov.ua/en/publish>: die offizielle Website der Regierung der ARK

<http://www.tatar.net>: aktuelle Informationen über die Welt der Tataren

<http://www.krimtatar.net>: zur Geschichte und Kultur der Krimtataren <http://old.ucipr.kiev.ua/english/rupdate/2002/05/27052002.html> : die Frage der Krimtataren und jüngste Wahlergebnisse



3.9 Serbiens Autonome Provinz Vojvodina

Die multiethnische Region Vojvodina, im Norden Serbiens an der Grenze zu Ungarn, Rumänien und Kroatien gelegen, war bis 1990 eine autonome Provinz der Republik Serbien innerhalb des Bundesstaats Jugoslawien. Von 1945 bis 1990 hatte die Vojvodina und das Kosovo den Status einer Autonomen Provinz inne. Die Vojvodina war über 800 Jahre lang Teil des Königreichs Ungarn gewesen und hatte lange Zeit eine ungarische Bevölkerungsmehrheit. Bereits im Habsburgerreich genoss die Region eine gewisse Autonomie als Bollwerk gegen das Osmanenreich und später gegenüber den Balkanstaaten. Mit dem Friedensvertrag von 1918 wurde die Vojvodina ans Königreich Serbien abgetreten, das die Ansiedlung von Serben förderte.

Die Vojvodina erhielt erweiterte Zuständigkeiten zur Selbstregierung im Rahmen der 1974 in Kraft getretenen Bundesverfassung Jugoslawiens, die beiden autonomen Provinzen Serbiens de-facto ein Vetorecht im serbischen und jugoslawischen Parlament einräumte. Ihr Status konnte ohne Zustimmung der jeweiligen Provinzparlamente nicht einseitig von Serbien abgeändert werden. Unter dem Regime des serbischen Präsidenten Milosevic verloren sowohl das Kosovo wie die Vojvodina im September 1990 ihre Autonomie. Obwohl diese Provinzen in offiziellen Texten noch als „autonome Provinzen“ geführt wurden, hatte Belgrad nahezu die gesamte Entscheidungsmacht wieder an sich gerissen, während das Provinzparlament und die Provinzregierung in Novi Sad nur mehr

Alibifunktion hatten. Der Fall Milosevics im Jahr 2000 schuf die Voraussetzungen für eine Reform des Status der Vojvodina.

Ein „Omnibus-Gesetz“ verstärkte schon 2002 die Rechte und Kompetenzen des Provinzparlaments der Vojvodina. Diese Neuregelung bestand in einer besonderen Kombination von Personalautonomie der Ungarn, Territorialautonomie der Gemeinden mit ungarischer Bevölkerungsmehrheit und Autonomie der Provinz Vojvodina als solcher. Diese Regelung enthielt auch Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Kompetenzen, verfahren und Zusammensetzung der Organe der Provinz. Doch handelt es sich um einen bloßen Autonomieentwurf aufgrund der Forderungen der ethnischen Ungarn der Region, nicht etwa um das Ergebnis offizieller Verhandlungen zwischen Serben und Ungarn. Am 15. 10. 2008 verabschiedete das Provinzparlament der Vojvodina ein neues Statut der Provinz.²¹⁵ 89 von 120 Abgeordneten stimmten für das Statut, das mit geringfügigen Abänderungen am 30. November 2009 mit 137 Stimmen gegen 24 vom serbischen Parlament angenommen wurde. Am 14. Dezember 2009 wurde das neue Autonomiestatut in Novi Sad offiziell proklamiert. 19 Jahre nach dem Verlust seiner ersten Autonomie hatte die multiethnische Provinz nun unter demokratischen Verhältnisse ihre Autonomie wieder erhalten.

Quelle:

Die offizielle Website der Provinz Vojvodina: <http://www.skupstinavojvodine.sr.gov.yu/>
und: www.vojvodina.gov.rs

²¹⁵ Vgl. Maria Ackrén (2009), Conditions, op. cit., S. 45



3.10 Die Azoren und Madeira (Portugal)

Portugal galt viele Jahrzehnte lang als ein Land ohne nationale Minderheiten und ohne Minderheitensprachen. Dann „entdeckte“ man die Mirandes-Sprecher – ein kastilischer Dialekt – an der Grenze zu Spanien und größere Gruppen von Roma. Doch Autonomie wurde in Portugal nicht aufgrund ethnischer oder sprachlicher Kriterien eingerichtet, sondern aufgrund geographischer Bestimmungsfaktoren, nämlich auf den beiden Inselgruppen Madeira und Azoren. Erstere liegt gerade mal 100 Kilometer südwestlich der portugiesischen Küste, während die Azoren mitten im Atlantik auf Halbweg zwischen Europa und Amerika aufragen. Die Azoren bestehen aus drei Inselgruppen, Madeira umfasst nur vier Inseln. Die Inselgruppen der Azoren liegen beträchtlich voneinander entfernt: 100 Meilen nordwestlich der Hauptinselgruppe liegt Sao Miguel und Santa Maria, 150 Meilen südwestlich Flores und Corvo.

Bevölkerung der Azoren (2005 geschätzt)	253.500
Fläche	2.333 km ²
Hauptstadt	Ponta Delgada, Horta
Amtssprache	Portugiesisch
Autonomie seit	1976

<http://en.wikipedia.org/>

Beide Inselgruppen wurden von den Portugiesen zwischen 1335 und 1342 entdeckt, doch erst in der Zeit König Heinrichs 1433-1460 besiedelt. Das Interesse der Seefahrer, die westafrikanische Küste zu plündern und den Sklaven- und Goldhandel anzukurbeln, führten zum Ausbau von Madeira als günstig gelegenem Zwischenlandeplatz für Schiffe auf der Fahrt nach oder von Portugal Richtung Westafrika. Wie Madeira Richtung Afrika waren die Azoren die letzte Station der europäischen Expansion vor der

neuen unbekanntem Welt im Westen. Während der Jahre der „Entdeckung“ und Kolonisierung Amerikas dienten die Azoren als letzter Stützpunkt vor der gefährlichen Überfahrt des westlichen Atlantiks. Nach der Ära der Entdeckungen und mit der Eingliederung Portugals ins spanische Königreich 1550 wurden die Azoren ein Rückzugsort für politische Flüchtlinge bis 1920. In der portugiesischen Verfassung von 1976 wurde den Azoren und Madeira der Sonderstatus als „Autonome Regionen“ zuerkannt. Die Verfassung stellte klar, dass die besonderen politischen und administrativen Rechte der Azoren und Madeiras auf ihren geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten sowie auf den historischen Wünschen seiner Bewohner nach Autonomie beruhen.²¹⁶ Es wird festgehalten, dass die Autonomie in keiner Weise Portugals Souveränität beeinträchtigen darf und in den Grenzen der Verfassung ausgeübt werden muss.

3.10.1 Die Autonomieregelungen

Laut Autonomiestatut von 1976 ist der Großteil der inneren Angelegenheiten der Inseln den autonomen Institutionen der Azoren und Madeiras übertragen worden. Die Autonomie der beiden Inselregionen unterliegt jedoch der Kontrolle des Präsidenten Portugals und eines beim Ministerrat angesiedelten, fünfköpfigen Beraterausschusses. Die Regionalversammlungen sind ermächtigt, über alle politischen Bereiche zu bestimmen, die für die Inseln von besonderem Interesse sind. Sie können regionale Entwicklungspläne erstellen und an der Ausarbeitung der nationalen Entwicklungsprogramme mitwirken. Sie haben auch die Befugnis, regionale Steuern einzuhoben und 95% ihrer Einkünfte frei zu verausgaben. Die Abgeordneten der beiden Ein-Kammer-Versammlungen der Azoren und Madeiras werden nach Verhältniswahlrecht direkt für die Amtszeit von vier Jahren gewählt.

Der Vorsitzende dieser Regionalregierungen wird von der Regionalversammlung aus ihren Reihen gewählt und offiziell vom zuständigen Minister der Republik ernannt. Der Regionspräsident ernennt seinerseits die Mitglieder seiner Regionalregierung, die der Regionalversammlung Rechenschaft schulden und von ihr mit einem Misstrauensvotum abberufen werden können.

Für politische und administrative Anliegen sind die

²¹⁶ Die portugiesische Verfassung findet sich unter: <http://nhm-cdd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html> (die Verfassungen der Welt)

Azoren in drei Distrikte eingeteilt, die jeweils auch einen Abgeordneten ins nationale Parlament in Lissabon entsenden. Die Wahlkreise Madeira und Porto Santo, offiziell als Distrikt Funchal bezeichnet, entsenden zwei Abgeordnete ins Parlament.

Das Justizsystem der beiden autonomen Regionen steht unter Kontrolle des zentralen portugiesischen Justizverwaltung mit Bezirksgerichten und einem Berufungsgericht in jeder Region. Die höchste Berufungsinstanz ist der Oberste Gerichtshof Portugals. Die portugiesische Verfassung von 1976 übertrug den autonomen Regionen auch das Recht, an internationalen Verhandlungen teilzunehmen, wenn deren Gegenstand die Interessen der Inselgruppen berührt. Die offizielle Sprache ist auf beiden Inselgruppen das Portugiesische. Madeira und die Azoren sind im Unterschied zu Grönland Vollmitglieder der EU, da sie keine Befugnisse in außenpolitischen Belangen haben. Seit 1913 beherbergen die Azoren den US-Luftwaffenstützpunkt von Terceira.



Landes gefährdet sei. So stoppte Präsident Soares mit seinem Veto dieses regionale Gesetz. Später wurde der Konflikt um die Symbole der Azoren friedlich beigelegt und die Autonomie der Inseln etwas erweitert.

Quellen

<http://www.azores.gov.pt> Offizielle Website der Regierung der Azoren

<http://www.gov-madeira.pt> Offizielle Website der Regierung von Madeira

<http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html>: Die portugiesische Verfassung, insbesondere die Artikel 5-6, 122 und 173, Abschnitt VII, das politische und administrative Statut der Autonomen Region von Madeira, Gesetz Nr. 13/1991 vom 5. Juni 1991, in:

Oliveira, Jorge, The Autonomous Island of Madeira, in: The Political Administrative Systems of the European Island Regions, Funchal (Secretaria Regional da Administracao) 1992

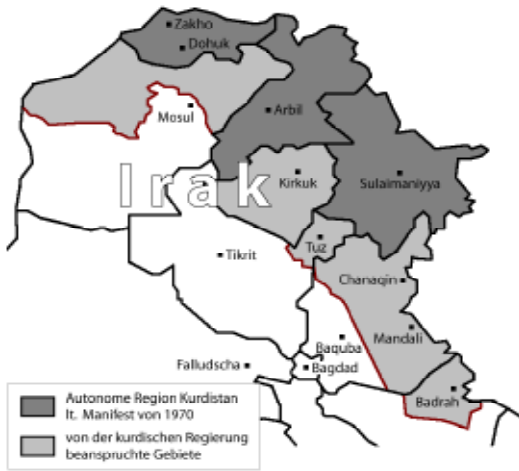
Pacheco Amral, Carlos E., Identification of an autonomous region. The Azores: perspectives on the self, Kluwer International, Den Haag 1992

Bevölkerung Madeiras (2003)	265.000
Fläche	964 km ²
Hauptstadt	Funchal
Amtssprache	Portugiesisch
Autonomie seit	1976

<http://en.wikipedia.org/>

3.10.2 Entwicklungen auf den Azoren

In den 80er Jahren kam es auf den Azoren zu Ansätzen von Guerrillatätigkeit, um die stockenden Verhandlungen um den Ausbau der Autonomie in Gang zu bringen. Die aktivste „Befreiungsgruppe“, die Front zur Befreiung der Azoren“ (FLA), ist stramm antikommunistisch und wird von einigen der reichsten Familien der Inseln unterstützt. Ein Streit zwischen Lissabon und den Azoren im Herbst 1986 führte zur Renaissance dieser FLA, die mit bewaffnetem Widerstand drohte. Ihr Anführer Almeiro sprach sich für den bewaffneten Kampf für die Unabhängigkeit der Azoren aus und ging davon aus, dass 60% der Bevölkerung dieses Ziel unterstützte. Die FLA forderte ein Referendum über die Selbstbestimmung. Der Konflikt war wegen neuer Bestimmungen im Autonomiestatut bezüglich der neu eingeführten Flagge und Hymne der Azoren ausgebrochen. Der portugiesische Generalstabschef war der Ansicht, dass bei Einführung einer eigenen Flagge und Hymne der Azoren die nationale Einheit des



3.11 Die Autonome Region Kurdistan (Irak)

Bevölkerung (2010)	3.757.000
Fläche	40.000 km ²
Hauptstadt	Arbil
Ethnische Zusammensetzung	Kurden, Turkmenen, Araber, Chaldäer, Assyrer, Armenier, Yezidi
Amtssprachen	Kurdisch, Arabisch
Autonomie seit	1992

<http://en.wikipedia.org/>

Die Autonome Region Kurdistan (Kurdisch: Heremê Kurdistanê) ist eine autonome Region im Norden des Irak. Sie ist nach dem Märzmanifest 1970, abgeschlossen zwischen dem damaligen Vizepräsidenten des Irak Saddam Hussein und den Vertretern der kurdischen Parteien unter der Führung von Mustafa Barzani, als Kurdische Autonome Region gegründet, später jedoch vom irakischen Regime wieder abgeschafft und militärisch besetzt worden. Die Region wurde aus 2005 in Autonome Region Kurdistan umbenannt, um dem ethno-geografischen Begriff Kurdistan einen offiziellen Status zu verleihen. Staatsrechtlich ist die Autonome Region Kurdistan zwar eine der drei föderativen Einheiten des Bundesstaats Irak, weist aber derart wichtige Besonderheiten auf, dass sie als Territorialautonomie im Sinne der Kriterien von Abschnitt 2.10 betrachtet werden muss.²¹⁷ Die Autonome Region Kurdistan führt eine eigene Flagge, Verfassung und Hymne.

3.11.1 Geschichte

Nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches wurde der südliche Teil Kurdistans zunächst von den Briten besetzt. Dem kurdischen Volk wurde nicht nur im neuen Staat Türkei, sondern auch im britisch besetzten Irak das Selbstbestimmungsrecht verwehrt. Das Gebiet des von den Kurden erträumten unabhängigen Kurdistan wurde auf vier neu gegründete Staaten im Mittleren Osten aufgeteilt: Türkei, Iran, Irak und Syrien. Südkurdistan wurde 1925 dem Königreich Irak angegliedert. Damit begannen Jahrzehnte der politischen Unterdrückung durch die Machthaber in Bagdad und massive Versuche der Zwangsassimilierung der Kurden in die arabische Mehrheitsbevölkerung. Die Unterdrückung der Kurden erreichte während der Herrschaft des totalitären Baath-Regimes unter Saddam Hussein ihren Höhepunkt, der während der berühmten Anfal-Offensive der 1980er Jahre vor dem Einsatz von Giftgas gegen die Zivilbevölkerung nicht zurückschreckte (Halabja 1988, mehr als 5.000 Tote).

Nach der Niederlage des Baath-Regimes im zweiten Golfkrieg 1991 begann die Bevölkerung in Kurdistan einen großen Aufstand. Als die republikanischen Garden Saddam Husseins ins kurdische Gebiet vordrangen, floh ein großer Teil der Zivilbevölkerung in die Nachbarländer. Gestützt auf die UN-Resolution 688 errichteten die westlichen Alliierten daraufhin eine Schutzzone in einem großen Teil Irakis-Kurdistans zur Rückführung der Flüchtlinge und zur Wahrung der Sicherheit in der Region. Die im Waffenstillstandsabkommen von 1991 vorgesehene symbolische Stationierung kleiner Einheiten leicht bewaffneter irakischer Polizisten kam wegen Widerstandes seitens der Kurden und der USA nicht zustande. Nach dem Ende des 2. Golfkriegs entwickelte sich diese Schutzzone in ein de facto unabhängiges, von den Kurden verwaltetes Territorium, das rechtlich Teil des Iraks blieb. Am 19. Mai 1992 wurde das Parlament Irakis-Kurdistans neu gewählt. Das Ergebnis führte zu fast gleicher Sitzverteilung zwischen der PUK und der KDP (PUK 51 Sitze und KDP 49). Daneben bekam die „Demokratische Bewegung“ der Assyrer 4 Sitze und die „Christliche Einheit“ 1 Sitz. Das Parlament konnte so nicht agieren, da die KDP und die PUK gegeneinander arbeiteten. Am 4. Oktober 1992 deklariert das Parlament den „Föderalen Teilstaat Kurdistan“.

Doch wegen der fehlenden internationalen Anerkennung und Halbherzigkeit der westlichen Alliierten und der VN, der anti-kurdischen Politik der Anrainerstaaten Türkei und Iran, der insgesamt

²¹⁷ Vgl. Die Irakische Verfassung unter: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/12/AR2005101201450.html>

instabilen Lage des Iraks, der chronischen Rivalität zwischen den kurdischen Organisationen konnte sich die selbstverwaltete Region Kurdistan nicht als unabhängiger Staat konstituieren. Aufgrund erneuter innerkurdischer Konflikte in der Region und der Einmischung der Regionalmächte brach 1994 ein erbitterter „Bruderkrieg“ zwischen den beiden größten Parteien PUK (Patriotische Union Kurdistans) und KDP (Kurdischen Demokratischen Partei) aus. Der sogar soweit ging, dass die KDP Saddam Hussein um Hilfe bat, um ihren Gegner, die PUK, aus Arbil zu vertreiben. Das tat Saddam Hussein 1996 auch. Der Konflikt endete erst mit dem Abkommen von Washington im September 1998. Erst 1998 einigten sich die kurdischen Konfliktparteien in der Region durch die Vermittlung der US-Regierung auf eine Friedensvereinbarung. Die Region und ihre Regionalregierung bleiben aber immer noch jahrelang in zwei Einflussgebiete geteilt.

Am dritten Golfkriegs ab 2003 nahmen die kurdischen Widerstandskämpfer (Peschmerga) an der Nordfront aktiv teil. Das Baath-Regime von Saddam Hussein stürzte am 9. April 2003. Die Weichen für einen neuen Irak wurden dann von der ehemaligen irakischen Opposition gestellt. Die Kurden sowie die nationalen und religiösen Minderheiten wurden zum ersten Mal an den provisorischen zentralen Institutionen in Bagdad und an den Provinzverwaltungen (besonders in Kirkuk und Mossul) beteiligt und waren politisch gleichberechtigt mit den schiitischen und sunnitischen Arabern. Die neue provisorische Verfassung des Irak anerkannte die Regionalregierung Kurdistans in ihrer bisherigen Grenzen bis zur Übernahme einer permanenten Verfassung und regelte außerdem die Beseitigung der Folgen der Arabisierungspolitik der Baath-Partei in den Gebieten Kurdistans.

3.11.2 Status innerhalb des Irak²¹⁸

In der neuen demokratischen und föderalen Verfassung des Irak wurde der Status der Region anerkannt und ihr Souveränität innerhalb des Staatsverbands zugesichert. Der Status und die endgültige Größe der autonomen Region sollen in den nächsten Jahren geklärt werden. Am 30. Januar 2005 fanden die ersten Wahlen zum neuen kurdischen Parlament unter dieser Verfassung statt. Dabei sollten die beiden getrennten Regierungen wieder vereint werden. Am 13. Juni 2005 trat nach monatelangen Verhandlungen über die Art und Besetzung des Präsidentenamtes das Parlament in Arbil zusammen und wählte Massud Barzani zum

Präsidenten der Region. Ministerpräsident wurde sein Neffe Nêçîrvan Idrîs Barzanî.

Der Autonomen Region Kurdistan wurden im Unterschied zum übrigen Staatsgebiet des Irak spezifische Souveränitätsrechte eingeräumt. So darf kein Soldat der irakischen Armee ohne Erlaubnis der Region in die kurdischen Gebiete. Die Armee der Kurden, der Peschmerga, deren Mannschaftsstärke auf 110.000 beziffert wird, darf hingegen auch im übrigen Irak operieren, wo sie zum Beispiel in Mossul und Kirkuk die US-Truppen unterstützt. Am 21. Januar 2006 konnten sich die beiden großen Parteien endlich über die Zusammenlegung der beiden Regierungen in Erbil und Sulaymaniah einigen. Am 7. Mai 2006 trat zum ersten Mal das wiedervereinigte Parlament in Erbil zusammen. Dabei wurde Barzani als Präsident und sein Neffe Nêçîrvan Barzani als Ministerpräsident bestätigt. Die Ministerien wurden unter den Parteien aufgeteilt. Die Autonome Region Kurdistan verfügt auch über eine Art Verteidigungsminister, den Minister für die Peschmerga, und einen Minister für auswärtige Angelegenheiten.

Im August 2006 verkündete Barzani in einem Dekret, dass in der gesamten Region an öffentlichen Gebäuden nur die kurdische Fahne gehisst werden soll. Seiner Meinung nach repräsentierte die derzeitige irakische Fahne eine Vergangenheit voller Gewalt, Krieg und Tod für die Kurden. Dieses Dekret führte zu einem „Fahnenstreit“, der unter der arabischen Mehrheit des Irak den Eindruck verstärkte, dass die Kurden eigentlich keine Föderation, sondern einen eigenen Staat wollen. Doch mit der Zustimmung des irakischen Parlamentes für eine Interimsflagge für den Irak, ließ Barzani verkünden, dass von nun an allen offiziellen Gebäuden die kurdische und die irakische Flagge gemeinsam gehisst werde. Ein Grund für die Annahme der Interimsflagge war die Tatsache, dass der Gipfel der Arabischen Liga Anfang 2008 in Erbil tagen sollte und daher ein Flaggenstreit nicht wünschenswert war.

Auch wenn innerhalb des Irak das autonome Gebiet Kurdistan die freiheitlichste Region ist, ist die Pressefreiheit nicht auf westlichem Standard. Laut Amnesty International und WADI-Austria kommt es immer wieder von Seiten der Autonomiebehörde zu Aktionen gegen oppositionelle Journalisten. Der Nordirak ist seit dem zweiten Golfkrieg 1991 ein Rückzugsgebiet der PKK. Die Türkei besteht seit Jahren darauf, dass die Verantwortlichen vor Ort die PKK bekämpfen sollen. Die USA und die kurdische Regierung kamen dem nicht nach. Nach dem das türkische Parlament in einer Resolution im Oktober 2007 dem Militär freie

218 Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Autonome_Region_Kurdistan [Zugriff am 20.1.2012]

Hand gab, wurden PKK-Stellungen im Dezember 2007 mehrmals mit Flugzeugen und Kanonen bombardiert. Dieser Konflikt schadet den Beziehungen zwischen der Türkei und der Regionalregierung und könnte unter Umständen eskalieren.

Offene Fragen im Verhältnis zwischen dem irakischen Staat und der Region Kurdistan sind die Zugehörigkeit der Städte Kirkuk, Khanaqin, Sinjar und weiterer Gebiete zwischen der heutigen Autonomen Region und den angrenzenden irakischen Regionen. Strittig ist auch die Aufteilung der Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung. Doch hat die kurdische Elite immer wieder betont, dass diese Konflikte im Rahmen der irakischen Verfassung zu lösen seien. Insgesamt haben Wähler und politische Elite der Kurden Iraks beschlossen, ein Teil des Iraks und seiner Rechtsordnung zu bleiben.

3.11.3 Aufbau der Autonomie

Das Parlament hat mit großer Mehrheit eine Verfassung der Region, also eine Art Autonomiestatut, verabschiedet, das in nächster Zukunft der Bevölkerung zur Volksabstimmung vorgelegt werden soll. Während der Großteil der Finanzen der Autonomen Region aus eigenen Einnahmen stammt, erhält die Region auch Zuweisungen aus Bagdad für Infrastrukturprojekte. Die kurdischen Institutionen - Parlament, Präsident und Regierung - verfügen demgemäß über breit gefächerte legislative und exekutive Befugnisse, im Rahmen der Bundesverfassung des Irak:

- Gesundheitswesen
- Bildung und Berufsbildung
- Polizei und innere Sicherheit
- Umweltschutz und natürliche Ressourcen
- Landwirtschaft
- Wohnbauinstitut- Handel und Industrie
- Sozialhilfe und Sozialpolitik
- Öffentlicher Transport und Verkehrsinfrastruktur
- Tourismus und Kulturausschuss
- Sport und Freizeit
- Denkmalschutz

Mit dem irakischen Staat teilt sich die Autonome Region folgende Kompetenzen: Zollwesen, Produktion und Verteilung von Elektroenergie, interne Wasserressourcen und allgemeine Wirtschaftsplanung. Art. 121 der irakischen Verfassung gibt dem kurdischen Parlament das Recht, die gesamtstaatliche Gesetzgebung bei konkurrierender Zuständigkeit an die regionalen Erfordernisse anzupassen.

Die gewählte Regionalregierung setzt die Gesetze

des Parlaments mit Sitz in Erbil um. Die im Juli 2009 gewählte, aus 19 Ministern bestehende Regierung stützt sich auf eine Koalition der KDP, PUK, KIM (Kurdistan Islamic Movement), des Rats des Chaldäer-Assyrisch-Syrischen Rats (Christen), der Turkmenen, der Kommunisten und Sozialisten. Die Region ist in die drei Bezirke von Sulaymaniah, Dohuk und Erbil aufgeteilt.

Der Präsident der Autonomen Region Kurdistan, das ranghöchste Amt der Region, wird auf 4 Jahre in allgemeiner und geheimer Wahl gewählt. Der derzeitige Präsident Massud Barzani ist im Juli 2009 mit 70% der Stimmen gewählt worden. Er repräsentiert die Bevölkerung der autonomen Region auf nationaler, internationaler Ebene und auch im nationalen Sicherheitsrat des Irak.

Das aus 111 Abgeordneten bestehende kurdische Parlament mit einer einzigen Kammer prüft neue Gesetzesvorschläge, kontrolliert die Regierung, und diskutiert die großen politischen Fragen der Region. Die im Parlament vertretenen Parteien spiegeln auch die ethnische Vielfalt der Region mit Vertretern der turkmenischen, chaldäischen, syrischen, assyrischen und Yezidi-Minderheiten. Einige Parlamentssitze sind von rechts wegen Minderheiten vorbehalten, wie etwa den Christen (5 Sitze) und den Turkmenen (5 Sitze). Die Mindestvertretung der Frauen ist auf 30% der Abgeordneten festgesetzt worden. Derzeit sind 36 Abgeordnete Frauen. Das kurdische Parlament ist am 19. Mai 1992 nach Jahrzehnten der Diktatur zum ersten Mal frei gewählt worden, wobei auch internationale Beobachter feststellten, dass die Wahlen frei und fair waren.

Quellen

Offizielle Website der kurdischen Regionalregierung: <http://www.krg.org>

Die Irakische Verfassung unter: <http://www.washingtonpost.com>

Azad Salih (2005), Freies Kurdistan. Die selbstverwaltete Region Kurdistans. Hintergründe, Entwicklungen und Perspektiven, Köster, Berlin

Brendan O'Leary (Hrsg., 2005): The future of Kurdistan in Iraq. University of Pennsylvania Press, Philadelphia



3.12 Autonomie in Kanada: Nunavut

Bevölkerung (2002)	25.000
Fläche	1,968.400 km ²
Hauptstadt	Iqaluit
Ethnische Zusammensetzung	Inuit, andere Kanadier
Amtssprachen	Inuktitut, Englisch
Autonomie seit	1999

<http://en.wikipedia.org/>

3.12.1 Die Entstehung von Nunavut

In den arktischen Regionen Kanadas, Russlands, Alaskas und Grönlands leben rund 130.000 Inuit, die auch "Eskimo" genannt werden. Rund ein Viertel aller Inuit lebt in Kanada. Die Inuit bewohnten das sog Nordwestterritorium Kanadas seit mindestens 2000 Jahren in kleinen Gemeinschaften längs der nördlichen Küste und auf den arktischen Inseln. Ihre wichtigste Lebensgrundlage besteht immer noch im Jagen und Fischen. Aufgrund der harten Lebensbedingungen und unwirtlichen Umwelt blieben die Inuit bis in jüngste Zeit von der westlichen Zivilisation weitgehend unbeeinträchtigt.

Erst während des 2. Weltkriegs kamen die Inuit Kanadas im Zuge des Baus von Flughäfen, Radarstationen, Bergbauexplorationen und der Ausbeutung von Öl- und Gasfeldern in engeren Kontakt mit den weißen Kanadiern. Seit den 50er Jahren versuchte die kanadische Regierung mit Umsiedlungsprogrammen die Inuit in öffentlich bereitgestellte Dörfer umzusiedeln, um sie besser in die kanadische Gesellschaft zu integrieren. Die dadurch ausgelöste soziale und kulturelle Krise führte zu einem Anstieg des Alkoholismus, des Suizids, der Gewalt in der Familie und anderen Formen sozialer Zerrüttung innerhalb der Inuit-Gemeinschaften. Im Zentrum der politischen Konflikte zwischen Kanada

und den Inuit stand seit der Kolonisierung der Kampf um Land und Boden. Die königliche Proklamation von 1763 legte den Grundstein für die britische Politik gegenüber den Ureinwohnern. Alles Land außerhalb der damals schon bestehenden Siedlungen wurde der kanadischen Regierung für die ausschließliche Nutzung durch die Indianer vorbehalten. Diese Gebiete befanden sich offiziell unter dem Schutz des Königs. Nicht-indianischen Bewohnern Kanadas war es nicht erlaubt, Land in diesen Arealen zu erwerben oder davon Besitz zu ergreifen. Auch die Verhandlungsbefugnis mit den Inuit war der Regierung vorbehalten, um zu verhindern, dass einzelne Inuit Grund und Boden an nicht-indigene Bürger ausverkauften.

Die Inuit hatten bis 1962 kein Wahlrecht und waren in den politischen Organen Kanadas bis in die jüngste Zeit kaum vertreten. Erst in den 70er Jahren wurden die Inuit politisch aktiv und nahmen eigenständige Verhandlungen mit der kanadischen Regierung auf, um Selbstverwaltung und Autonomie durchzusetzen. Eine neue Inuit-Führung erreichte, dass die umgesiedelten Inuit in ihre angestammten Heimatorte zurückkehren durften. Hier konnten sie ihre traditionellen Fertigkeiten entwickeln, ihre Kultur und Sprache, das Inuktitut, wieder beleben, Inuit-Schulen gründen und Programme zur Prävention und Therapie von Alkoholismus einleiten. 1991 wurde ein grundsätzliches Übereinkommen mit der kanadischen Regierung zur Aufteilung des früheren „Nordwestterritoriums“ und damit zur Schaffung der Region Nunavut gelegt. Nunavut bedeutet auf Inuktitut „unsere Heimat“.

Das Nunavut-Gesetz von 1993 ist das Ergebnis von nahezu 20 Jahren Verhandlungen zwischen Vertretern der Inuit und der kanadischen Bundesregierung in Ottawa. Dieses Abkommen war 1992 von den Bewohnern des Nordwestterritoriums ratifiziert und 1993 vom Premierminister Kanadas als Bundesgesetz unterzeichnet worden. Es trat 1999 in Kraft. Der gesamte nordöstliche Teil des früheren Nordwestterritoriums Kanadas, rund 20% des kanadischen Staatsgebiets, wurde zum Territorium von Nunavut erklärt. Mit 25.000 Einwohnern, mehrheitlich Inuit, gehört es zu den am dünnsten besiedelten Gebieten der Erde. Obwohl Nunavut in verschiedenen Belangen der Bundeskontrolle unterworfen bleibt, erhielt seine regionale Versammlung und Regierung ein ganz beträchtliches Maß an Autonomie. Die Bewohner von Nunavut haben dieselben Rechte wie andere kanadische Staatsbürger. Im Rahmen der Bundesverfassung und der Charta der Rechte und Freiheiten haben sie auch das Recht auf Klage vor

den kanadischen Gerichten im Fall der Verletzung von individuellen Rechten, die aus der Verfassung und kanadischen Bundes-gesetzen erwachsen.

Die Übertragung der Vollmachten in den autonomen Zuständigkeiten von Ottawa an die Regierung Nunavuts begann im April 1999 und wird voraussichtlich 2008 abgeschlossen sein. Die Region Nunavut wird dann einen ähnlichen Status und vergleichbare Rechte wie die übrigen kanadischen Provinzen genießen, allerdings ergänzt durch eine ganze Reihe wichtiger Sonderbestimmungen. Seit April 1999 besteht eine gesetzgebende Instanz, die direkt von den Bürgern Nunavuts gewählt wird, eine Regierung und eine lokale Gerichtsbarkeit.

Die Landrechte Nunavuts waren erstmals 1973 von der kanadischen Regierung als rechtmäßig anerkannt worden und wurden 1982 mit einem Verfassungsgesetz kodifiziert. Das nachfolgende Abkommen über Landrechte Nunavuts („Nunavut Land Claims Agreement“, kodifiziert als Nunavut-Gesetz) ist ein Teil der kanadischen Verfassung und damit die Grundlage der Autonomie Nunavuts. Gemäß diesem Gesetz wird den Inuit die Kontrolle und das Eigentum von nahezu 80% ihres angestammten Lands übertragen. Die Rechtstitel zur Oberflächennutzung und Förderung von Bodenschätzen auf dem restlichen Gebiet des autonomen Nunavuts verblieben beim kanadischen Staat. Innerhalb Nunavuts haben dessen Bewohner das exklusive Fischerei- und Jagdrecht. Von Kanadas Bundesregierung erhalten die Inuit darüber hinaus finanzielle Transferleistungen von jährlich über 1 Milliarde kanadischer Dollar. Das Autonomiegesetz garantiert den Inuit ein Mitbestimmungsrecht bei Entscheidungen der Bundesregierung, die die Umwelt und die Nutzung der Ressourcen des autonomen Gebiets betreffen. Schließlich stehen Nunavut auch Zuschüsse für Sozialprogramme und die lokalen Institutionen Nunavuts zu.

3.12.2 Das Nunavut-Gesetz

Das 278 Seiten umfassende Nunavut-Landrechtsabkommen, das als Nunavut-Gesetz Rechtsgrundlage der Autonomie dieser Region ist, umfasst folgende wesentlichen Punkte:²¹⁹

1. Die Landeigentums- und Nutzungsrechte werden

geklärt: für 352.240 km² erhielt Nunavut grundbücherliche Eigentumstitel, die von der Tungavik Inc. und regionalen Inuitverbänden zum Wohle der Inuit verwaltet werden. Für ein Gebiet von 36.260 km² werden den Inuit Boden- und Schürfrechte übertragen, die ebenfalls von der Tungavik Inc. verwaltet werden. Die kanadische Regierung behält die Rechtstitel für die Nutzung von Bodenschätzen im restlichen Gebiet von Nunavut.

2. Die Beteiligung der Inuit an den Entscheidungen der Bundesregierung bezüglich der Verwaltung von Land und Gewässern und dem Umweltschutz im gesamten Gebiet von Nunavut.

3. Jagd- und Fischereirechte werden den Inuit übertragen.

4. Als finanzielle Kompensation werden 1,14 Kanadische Dollar jährlich 14 Jahre lang Nunavut überwiesen und vom Nunavut Trust Fund zum Nutzen der Bewohner von Nunavut verwaltet. Dieser Treuhandfonds wird von regionalen Inuit-Organisationen kontrolliert.

5. Die Beteiligung der Inuit an der wirtschaftlichen Nutzung des Gebiets. Das Abkommen regelt die Aufteilung der Abgaben, die für die Ölförderung und die Gewinnung anderer Bodenschätze auf dem Gebiet Nunavuts der kanadischen Regierung geleistet werden müssen. Vorgesehen ist auch die Schaffung von drei neuen Nationalparks und das Recht der Inuit, mit eigenen Unternehmen die Nutzung und Entwicklung jener Flächen, die ins Eigentum der Inuit übergegangen sind, zu betreiben.

6. Die wirtschaftliche Eigenständigkeit, soziale Wohlfahrt und kulturelle Entfaltung der Inuit. Die Region Nunavut erhält eine Selbstregierung bzw. Autonomie. Der Rat für die soziale Entwicklung Nunavuts wird mit der Verantwortung für die soziale und kulturelle Entfaltung betraut, der „Inuit Heritage Trust“ mit der Erhaltung und Pflege der archäologischen Stätten der Inuit-Kultur.

Die Umsetzung der Übertragung all dieser Rechte und Befugnisse an die Regierung von Nunavut wurde der „Nunavut-Implementation Commission“ (NIC) anvertraut, die auch für die Abhaltung der ersten Wahlen der Regionalversammlung und Veranstaltung von Bildungsprogrammen verantwortlich zeichnete.

3.12.3 Die Autonomieregelung

Das Nunavut-Gesetz führt die Gesetzgebungsorgane für Nunavut ein, die aus einem Kommissar und der Legislativen Versammlung bestehen. Jedes der 19 Mitglieder dieser Versammlung wird direkt in einem der Wahlkreise Nunavuts gewählt, und zwar von den legal ansässigen Bewohnern Nunavuts, die zu 85% aus Inuit bestehen. 15 der 19 Mitglieder der Versammlung müssen auch ethnische Inuit sein. Da die Gesamtbevölkerung Nunavuts nur 25.000 Personen umfasst, könnte nämlich schon eine vorübergehend angelegte Siedlung von Bergwerksarbeitern die Zusammensetzung der regionalen Wählerschaft wesentlich ändern. Somit sieht das Autonomiegesetz vor, dass auf jeden Fall mindestens 15 Mitglieder der Versammlung Inuit sein müssen.

Das Nunavut-Gesetz legt die Gesetzgebungs Kompetenzen der autonomen Versammlung in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten des kanadischen Bundesparlaments fest. Sie kann allgemeine Gesetze für die Bevölkerung Nunavuts verabschieden und die Durchführungsgesetze zur Verwirklichung des Inuit Land Claims Agreement sowie Gesetze bezüglich der Einfuhr gefährlicher Stoffe nach Nunavut erlassen. Außerdem hat sie das ausschließliche Recht zu bestimmen, wer im Sinne des Nunavut Land Claims Agreement und den daraus folgenden Rechten und Ansprüchen als Inuit zu gelten hat. Auf jeden Fall werden allgemeine Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsfragen nach wie vor von der zuständigen Bundesbehörde geregelt.

Die Befugnisse der Versammlung von Nunavut sind in dreifacher Hinsicht begrenzt. Zum ersten unterscheidet die kanadische Verfassung zwischen den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Provinzen. So sind Verteidigung, Bankwesen, Post und Telekommunikation, die Geldpolitik, das Steuersystem und Währungsfragen ausschließlich Sache des Bundes. Zum zweiten ist die Bundesverfassung das Grundrecht des Staates, und jedes Gesetz Nunavuts, das in Widerspruch zur Verfassung steht, ist ungültig. Zum dritten kann das Bundesparlament im Fall der Verfassungswidrigkeit von Nunavut-Gesetzen Sachbereiche anders regeln.

Nunavut hat somit keine Befugnisse in der Außen-, Verteidigungs- und Schifffahrtspolitik. Es gibt keine speziellen Pässe für Nunavut und die Zoll- und Grenzkontrolle erfolgt generell durch kanadische Bundesbehörden. Doch können Personen, die keine ethnischen Inuit sind, ohne Einverständnis der Inuit nicht nach Nunavut einreisen und dort verbleiben, wobei einige Ausnahmen gelten. Militärmanöver

dürfen in der Region nur nach Verhandlungen mit der zuständigen Agentur Nunavuts und des Abschlusses einer entsprechenden Übereinkunft abgehalten werden.

Das Nunavut-Gesetz hat den Obersten Gerichtshof von Nunavut als Berufungs- und Höchstgericht des autonomen Territoriums konstituiert. Richter dieses Gerichts werden vom Gouverneur ernannt. Der Oberste Gerichtshof Kanadas ist die letzte Berufungsinstanz für Zivil- und Strafrechtsfälle in ganz Kanada.

Wer hat das Recht, den politischen Status von Nunavut zu ändern? Nunavuts Status als autonomes Territorium ist vom kanadischen Parlament beschlossen worden und jede bedeutsame Änderung seiner Struktur oder seines Status bedarf der Zustimmung dieses Parlaments. Das Nunavut Land Claims Agreement sieht vor, dass nichts innerhalb dieses Abkommens „...bestimmen kann, dass die Inuit nicht als indigenes Volk Kanadas gelten und Kap. 2.7.1 unterliegen, und nichts ihr Recht berühren darf, in den Genuss der den zukünftig anerkannten indigenen Völkern Kanadas gewährten Rechten zu kommen“ (Art. 2.7.3).

Auf internationaler Ebene sind die Inuit Nunavuts Mitglieder der „Inuit Circumpolar Conference“ (ICC), die seit 1977 die rund 130.000 Inuit der Arktis repräsentiert. Die ICC ist im VN-Wirtschafts- und Sozialrat als Nichtregierungsorganisation akkreditiert und vertritt die Anliegen der Inuit in internationalen Umweltschutzfragen, in sozialen und kulturellen Fragen auf internationaler Ebene. In jüngster Zeit hat die Konferenz mehrfach auf Umweltbedrohungen hingewiesen, die durch die Erwärmung der Erdatmosphäre und die Verschmutzung der arktischen Meere die Lebenswelt der Inuit bedrohen.

Vor der Einrichtung des autonomen Nunavut unterstanden die Inuit dem Kommissar für die Nordwestterritorien und dem Department of Indian Affairs and Northern Development. Das Nunavut-Gesetz änderte diese Struktur und schuf die Figur des C.E.O. (chief executive officer), dem Chef der Regionalregierung, der vom Gouverneur Kanadas in Nunavut auf Vorschlag der gesetzgebenden Versammlung zusammen mit einem Exekutivrat (Regierung) ernannt wird. Der erste CEO des autonomen Nunavut, der 34 Jahre alte Rechtsanwalt Paul Okalik, wurde am 1. April 1999 ernannt und ist heute (2006) noch im Amt.

Die Verwaltung des riesigen Gebiets wird durch zehn entfernt voneinander gelegene Gemeinschaften abgewickelt, während die Gesamtkoordination bei

der Regierung in der Hauptstadt Iqaluit liegt. Die Verwaltung Nunavuts ist nicht zu verwechseln mit der Verwaltung eines Indianerreservats und behandelt alle Bewohner der Region als gleichberechtigte Bürger. Aufgrund der großen Mehrheit der Inuit und der wachsenden Rolle der Inuit in der Verwaltung der öffentlichen Dienstleistungen (85% der öffentlichen Arbeitsplätze müssen Inuit vorbehalten bleiben), kann das Autonomiesystem als „echte Selbstverwaltung der Inuit“ betrachtet werden.²²⁰

Wie die übrigen Einheiten des kanadischen Bundesstaats entsendet auch die Bevölkerung Nunavuts ihre Vertreter ins kanadische Bundesparlament (Unterhaus und Senat). Das Nunavut-Gesetz sieht, wie vorher erwähnt, auch die Beteiligung der Inuit an Regierungsentscheidungen vor, wenn die Nutzung der Ressourcen Nunavuts zur Debatte steht. Bezüglich des Steuersystems, das in Kanada Sache des Bundes ist, ist für Nunavut eine Ausnahmeregelung getroffen worden. Nunavuts Grund und Boden wird autonom besteuert, um öffentliche Dienstleistungen wie das Bildungswesen und die Wasserversorgung zu finanzieren. Doch grundsätzlich werden alle Kosten der autonomen Verwaltung Nunavuts durch einen Jahresbeitrag der Bundesregierung gedeckt. Dieser Betrag erreicht pro Kopf der Bevölkerung das Zehnfache des Transferbetrags,²²¹ den die Bundesregierung im übrigen Staatsgebiet den zehn Provinzen pro Kopf ihrer Bevölkerung überweist.

Im Unterschied zu Grönland enthält die Autonomie Nunavuts keine Bestimmungen für ein eigenes Rechtssystem der Inuit. Sowohl Vertreter der Inuit als auch prominente Forscher treten dafür ein, dass indigenes Gewohnheitsrecht in Zivil- und Strafrecht zur Geltung kommen sollen, um den zahlreichen traditionellen Formen der sozialen Kontrolle in der Inuit-Gesellschaft Rechnung zu tragen. Es gäbe keine formalrechtliche Hürde für die Einführung eines eigenen Zivil- und Strafrechtssystem im Rahmen der Autonomie. Wie in Grönland könnte ein solches System auch die politische Autonomie Nunavuts stärken. Heute sind beide Rechtssysteme völlig von europäischen bzw. britischen Rechts-traditionen geprägt, das dem indigenen Gewohnheitsrecht keinen Platz lässt. Die Territorialautonomie hat nun neue Möglichkeiten für die Selbstverwaltung auch der Justiz und eigene Zivil- und Strafrechtsnormen getroffen. Doch ist

noch nicht klar, in welchem Ausmaß diese indigenen Rechtsvorstellungen überhaupt die lange Dominanz fremder Rechtssysteme überlebt haben.

Quellen

International Committee of Lawyers for Tibet (Tibet Justice Center), Forms of Autonomy, New York 1999, S. 346-361

<http://www.gov.nu.ca>: die offizielle Website der Regierung von Nunavut

<http://assembly.nu.ca>: die gesetzgebende Versammlung von Nunavut

<http://npc.nunavut.ca/>: die Planungskommission Nunavuts

Natalia Loukacheva, Autonomy and Law, Toronto 2006, zu finden unter:

http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml

Sven Wulff, The Legal Bases for the Inughuit Claim to their Homelands, in: International Journal of Minorities and Group Rights, n.12/1, 2005

²²⁰ Natalia Loukacheva, Autonomy and Law, Toronto 2006, zu finden auf S.24 von: http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml,

²²¹ Zu finanzpolitischen und wirtschaftlichen Aspekten Nunavuts vgl. die Website der Planungskommission Nunavuts auf: <http://npc.nunavut.ca/>

3.13 Nicaraguas autonome Atlantikregionen

Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN)

Bevölkerung (RAAN, 2004)	249.700
Fläche	32.159 km ²
Hauptstadt	Puerto Cabezas (Bilwi)
Amtssprachen	Spanish, Miskito
Autonomie seit	1987
Ethnische Zusammensetzung (2004, RAAN und RAAS zusammen)	72,5% Mestizen, 18% Miskito, 6,2% Kreolen, 2,45% Mayangma, 0,4% Garifuna, 0,3% Rama



<http://en.wikipedia.org/> and INEC, Managua, July 2004

Nicaraguas Atlantikregionen umfassen mehr als die Hälfte der Gesamtfläche des Landes, die von rund 12% der Bevölkerung besiedelt werden (631.795 Personen, 2004). Die Bevölkerung setzt sich aus drei Gruppen zusammen. Zum ersten die indianischen oder indigenen Ethnien der Miskito, Sumu, Rama und Mayangma; zweitens die von später eingewanderten Afrikanern abstammenden Garifuna und Kreolen und drittens die Spanisch sprechenden Mestizen. Die südliche Region (RAAS, Región autónoma Atlántico Sur) ist etwas dichter besiedelt und weist einen geringeren Anteil indigener Völker auf als der Nordteil (RAAN).



Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS)

Bevölkerung (RAAS, 2003)	382.100
Fläche	27.407 km ²
Hauptstadt	Bluefields
Amtssprache	Spanisch
Autonomie seit	1987

<http://en.wikipedia.org/> and INEC, Managua, July 2004

3.13.1 Die Entstehung der Autonomie

Diese auch als "Moskitoküste" bekannte Region wird vom westlichen Teil Nicaraguas durch Gebirge und dichten Regenwald getrennt. Heute noch gibt es zwischen Zentral-Nicaragua und dieser Karibikregion keine geteerte Straßenverbindung, weshalb sie nie ganz in die Wirtschaft und Gesellschaft Nicaraguas integriert worden ist. In der RAAN haben die indigenen Völker, die Miskito, Mayangma, Sumu und Rama, ihre ethnisch-kulturelle Identität bewahrt. Die vor allem in der nördlichen Atlantikregion beheimateten

Miskito sprechen Miskito als Muttersprache, eine dem südamerikanischen Chibcha verwandte Sprache. Die Miskitokultur weist allerdings auch viele, tiefe Spuren der langen Kolonisierung durch die Europäer auf, die im 17. Jahrhundert mit den ersten Einfällen französischer, englischer und holländischer Freibeuter begann. Während der Kolonialzeit entwickelten sich die von den Briten unterstützten Miskito zur dominanten Ethnie der Atlantikküste Nicaraguas. Eine 1687 mit britischer Hilfe etablierte Miskito-Monarchie konnte sich bis ins 19. Jahrhundert hinein halten. Mitte des 19. Jahrhunderts ersetzten die USA die Briten als Kolonialmacht, während das britische Empire seinen Rückzug mit einer Reihe von Verträgen absicherte. Erst 1894 geriet die gesamte Region unter die Herrschaft Nicaraguas, doch der US-Einfluss bleibt über den Handel und die christliche Missionierung weiterhin aufrecht und bremste den spanischen Einfluss vom zentralen und westlichen Nicaragua. Viele Angehörige der indigenen Völker dieser Region betrachteten sich auch

im 20. Jahrhundert überhaupt nicht als Nicaraguaner, sondern sehnten sich eher zurück in die Zeiten der Autonomie oder gar Quasi-Souveränität unter Briten und Amerikanern. Die meisten Miskito wurden von amerikanischen Missionaren, nur eine Minderheit von spanisch-nicaraguanischen Missionaren zum Christentum bekehrt.

Das Abkommen von Managua von 1860 hätte eigentlich Nicaraguas Souveränität über sein gesamtes heutiges Staatsgebiet einschließlich der Atlantikregion herstellen sollen. Dieses Abkommen anerkannte auch den Monarch der Miskito, den von den Briten unterstützten „Rey Mosco“, unterstellte ihn jedoch der Souveränität des Staates Nicaragua. Das 1905 abgeschlossene Harrison-Altamirano-Abkommen markierte das endgültige Ende aller britischen Ansprüche. Es schaffte die Miskito-Monarchie ab, gewährte aber einige Zugeständnisse wie z.B. die Steuerbefreiung für das Landeigentum der Miskito. Die ganze Region blieb bis kurz vor der Revolution 1979 unter starkem US-Einfluss, aber auch andere wirtschaftliche Interessengruppen konnten Fuß fassen. Diese traditionelle Orientierung der Atlantikküste auf die USA und ausländische Märkte trug zur Fortschreibung seiner ökonomischen, sozialen und kulturellen Isolierung vom übrigen Nicaragua bei.

1979 befreite die Sandinistische Nationale Befreiungsfront (FSLN) das Land vom Somoza-Regime und löste auch in der Atlantikregion eine allgemein optimistische Aufbruchsstimmung aus. Obwohl die Sandinisten dort kaum eine Basis hatten und die indigenen Völker mit der revolutionären Ideologie nicht viel anfangen konnten, versuchte die neue Regierung in Managua die Atlantikregion verstärkt in ihre Entwicklungsprogramme einzubeziehen. Ein wichtiges Element dieser Bemühungen war eine große Alfabetisierungskampagne. Im Revolutionsjahr 1979 gründeten die Völker der Atlantikregion mit Unterstützung der Sandinisten ihre eigene Organisation MISURASATA („Miskito, Sumu, Rama, Sandinista arbeiten zusammen“), die offiziell als Massenorganisation und Vertretung der Völker der Atlantikregion im nationalen Staatsrat anerkannt wurde. Als MISURASATA politisch an Boden gewann, begann ihre Führung, Managua auch mit speziellen Forderungen der indigenen Völker zu konfrontieren. Die Alfabetisierungskampagne sollte z.B. auf Miskito und Englisch ebenso wie auf Spanisch geführt werden. Neue Straßenverbindungen, Gesundheitszentren, Getreidespeicher, Hilfen für die landwirtschaftliche Entwicklung und ein zweisprachiges Bildungssystem

sollten gewährleistet werden. Diese Forderungen unterschieden sich nicht wesentlich von jenen der übrigen Massenorganisationen Nicaraguas.

Problematischer waren da schon Forderungen der MISURASATA nach Anerkennung spezieller Grundrechte der indigenen Völker, vor allem des Landeigentums. Diese zentrale Forderung, oft untermauert mit Begriffen wie Souveränität und nationale Selbstbestimmung, ließ die Sandinistische Regierung konterrevolutionäre Bestrebungen wittern. Jenseits der Grenze zu Honduras war die CIA eifrig dabei, die antisandinistische CONTRA-Guerrilla-Truppen aufzubauen, die interne Spannungen für sich nutzen wollten. So befürchteten die Sandinisten, dass MISURASATA zum Instrument separatistischer Umtriebe und der CIA-finanzierten CONTRA werden könnte. Mitte 1981 stieg die Spannung, als einige Führer der MISURASATA in Haft genommen wurden und später nach Honduras flohen. Ende 1981 begannen die Sandinisten mit der massiven Evakuierung von Dörfern entlang des Coco-Flusses, wobei Vieh getötet und Höfe zerstört und geplündert wurden. Später gaben die Sandinisten zu, dass diese „Umsiedlungsaktionen“ ein „Fehler“ gewesen waren und zahlreiche Menschenrechtsverletzungen ausgelöst hatten. Zwischen 1982 und 1984 eskalierte der Konflikt zwischen Miskito und Sandinisten zu einer militärischen Auseinandersetzung, wobei einige der indigenen Gruppen mit den Contras kämpften.

Im September 1984 änderte die sandinistische Regierung unter ihrem Präsidenten Ortega ihre Position gegenüber den Miskito. Unter der wachsenden Bedrohung einer US-Invasion und dem Fehlschlag der Zwangsumsiedlungen von Miskito, entschied sich die Regierung für politische Verhandlungen, die von Oktober 1984 bis Mai 1985 dauerten. MISURASATA forderte die Anerkennung der Miskito, Sumu und Rama als indigene und souveräne Völker mit dem Recht, frei ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Einklang mit ihren Werten und Traditionen zu bestimmen und schlug die Schaffung eines autonomen Territoriums innerhalb Nicaraguas vor. Doch Inhalt und Verankerung dieser Autonomie mussten noch genau festgelegt werden. Schon im Dezember 1984 waren zwei nationale Autonomiekommissionen beauftragt worden, ein Autonomiestatut jeweils für den nördlichen und südlichen Teil der Region zu entwickeln. Erst im April 1987 konnte sich die Regierung Ortega zur Annahme dieses Vorschlags durchringen. Das Abkommen unterstreicht das Recht der Völker der Atlantikregion auf Selbstbestimmung. Mit der Schaffung der beiden autonomen Regionen wurde ein fünfjähriger

bewaffneter Konflikt zwischen Miskito-Einheiten und der sandinistischen Regierung mit mehreren tausend Opfern beendet.

3.13.2 Die Autonomieregelung

Das Autonomiestatut²²² von 1987 schuf zwei Regionalparlamente und Regionalregierungen für den Norden (Región Autónoma Atlántico Norte) und für den Süden (Región Autónoma Atlántico Sur). Beide Regionen sind ein untrennbarer Teil des einheitlichen Staates Nicaragua und ihre Einwohner genießen alle Rechte und Verantwortungen, die ihnen im Sinne der Verfassung als nicaraguanischer Staatsbürger zukommen (Art. 2, Aut.St.).

Der Text des Autonomiestatuts betont wiederholt das Recht der ethnischen Gemeinschaften, „ihre eigene ethnische Identität zu definieren und darüber zu entscheiden“ (Art. 12, Aut.St.), doch auch ihre Verantwortung, „Leben, Gerechtigkeit und Frieden für die Entwicklung der Nation zu verteidigen“ (Art.13, Aut.St.). Eingedenk der tragischen Geschichte des CIA-finanzierten Kriegs der CONTRA gegen die sandinistische Revolutionsregierung waren drei Überlegungen für die Schaffung der Autonomie der Atlantikregion maßgeblich:

1. die Anerkennung der allgemeinen Staatsbürgerrechte gleichzeitig mit spezifischen Gruppenrechten der ethnischen Gemeinschaften;
2. die Anerkennung des multiethnischen und multikulturellen Charakters Nicaraguas, aber auch seiner nationalen Einheit;
3. die Förderung von neuen sozialen Werten wie der Brüderlichkeit, Solidarität, Gleichheit und gegenseitigen Achtung zwischen den Gemeinschaften, um eine demokratische und integrationsfreundliche Gesellschaft zu schaffen.

Mit dem Autonomiestatut von 1987 war ein allgemeiner Konsens unter den ethnischen Gemeinschaften der Atlantikregion geschaffen worden, dass die Grundrechte im Rahmen der Verfassung, der Autonomie und seiner demokratischen Verfahren eingelöst werden konnten.

Das Autonomiestatut sichert den Ethnien eine gleichberechtigte politische Vertretung in den Regionalräten zu. Es beließ zwar das Spanische als offizielle Amtssprache, erkannte aber den Sprachen der Ethnien der Atlantikregionen offiziellen Status zu. Die Regionen haben „im Rahmen der Verfassung

und der relevanten Aspekte der nationalen Politik, der Pläne und Leitbilder“ die folgenden wesentlichen Zuständigkeiten (Art. 8, Aut.St.):

1. die effizient gestaltete Mitwirkung an der Ausarbeitung und Umsetzung der Pläne und Programme für die nationale Entwicklung bezüglich der Region, um sie mit den Interessen der Gemeinschaft der Atlantikregion in Einklang zu bringen;
2. die Gestaltung der Programme des Gesundheitswesens, des Bildungswesens, der Kultur, die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, das Transportwesen, die Sozialpolitik, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ministerien;
3. die Förderung eigener regionaler wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Projekte;
4. die rationale Nutzung der Gewässer, der Wälder und des Landes bei Schutz des Ökosystems;
5. das Studium, die Entwicklung, die Erhaltung und die Information über die traditionellen Kulturen der ethnischen Gemeinschaften der Atlantikregion sowie des historischen, künstlerischen und sprachlichen Erbes;
6. die allgemeine Förderung der nationalen Kultur der Gemeinschaft der Atlantikregion;
7. die Förderung des traditionellen Handels zwischen den Nationen und Völkern des Karibikraums in Einklang mit den einschlägigen nationalen Bestimmungen;
8. der Ausbau der Verbindungen zu regionalen und nationalen Märkten, zur Stärkung des nationalen Marktes insgesamt gestärkt;
9. die Einführung regionaler Steuern in Einklang mit der nationalen Steuergesetzgebung.

Von größter Bedeutung für die indianischen Völker der Atlantikregion ist die Anerkennung traditioneller Formen von Landeigentum: „Das Recht auf gemeinschaftliches Landeigentum wird anerkannt im Sinne der rationalen Nutzung der Bodenschätze, Wälder, Fischerei und anderer natürlicher Ressourcen der autonomen Region. Die besagte Nutzung muss allen Bewohnern in Form von Übereinkommen zwischen der Regional- und Zentralregierung zugutekommen“ (Art.9 Aut.St.).

Art. 11 des Aut.St. umschreibt die Rechte der Angehörigen der Gemeinschaften der Atlantikregion und gibt gut das zweifache Grundanliegen der Autonomie der Atlantikregion Nicaraguas wieder, nämlich die Errichtung einer Territorialautonomie für alle und den Schutz der Rechte der verschiedenen ethnischen Minderheiten. Dieser Artikel garantiert

1. die Gewährleistung gleicher Rechte und

²²² Das Autonomiestatut von 1987 findet sich auf: http://www.calpi.nativeweb.org/doc_3_english_english.html

- Verantwortungen unabhängig von der jeweiligen Größe der Gemeinschaft und ihres Entwicklungsstandes;
2. die Entwicklung und Erhaltung ihrer Sprachen, Religionen und Kulturen;
 3. die Nutzung der gemeinschaftlichen Gewässer, Wälder und von Grund und Boden im Rahmen der nationalen Entwicklungspläne;
 4. die freie Entwicklung ihrer sozialen und produktiven Organisationen in Einklang mit ihren eigenen Werten;
 5. die Bildung in der Muttersprache und in Spanisch mittels Programmen, die ihr historisches Erbe, ihr Wertesystem, ihre Traditionen und die Umweltbedingungen berücksichtigen, in Einklang mit dem nationalen Bildungssystem;
 6. kommunale, kollektive und individuelle Formen des Eigentums und die entsprechenden Formen der Eigentumsübertragung;
 7. das Recht, eigene Autoritäten und Behörden zu wählen und gewählt zu werden;
 8. die wissenschaftlich gestützte Kenntnis und Anwendung der natürlichen indigenen Medizin, in Einklang mit dem nationalen Gesundheitssystem.

Die Anerkennung spezifischer Gruppenrechte (z.B. Landrechte, Kontrolle der natürlichen Ressourcen, Bildung in der Muttersprache, offizieller Status der indianischen Sprachen) und die territoriale Selbstverwaltung haben in den 80er Jahren Frieden und Versöhnung ermöglicht. Doch ist die Autonomie immer noch nicht voll umgesetzt, da die in Managua von 1990 bis 2006 regierenden neoliberalen Regierungen verschiedene Grundaspekte der Autonomie immer wieder in Frage gestellt haben. Auch interne politische Konflikte innerhalb der Autonomen Regionen haben die Umsetzung der Autonomie behindert. Die indigenen Völker und die afro-karibischen Gemeinschaften fühlten sich von der neoliberalen Agenda der Zentralregierungen seit 1990 besonders bedroht.²²³ Dennoch konnte 1995 eine Verfassungsänderung zur Stärkung der Rechte aller Regionen und 2003 weitere wichtige Durchführungsbestimmungen zur Autonomie im nationalen Parlament durchgesetzt werden, nämlich folgende:

1. Das Gesetz zur Demarkierung des indigenen

²²³ Dies ist die Einschätzung von Miguel Gonzalez (2004), *Territorial Autonomy in Mesoamerica: With or Without State Consent. The case of the Zapatista Autonomous Territories in Chiapas, Mexico, and of the Autonomous Regions in Nicaragua*, paper for the Workshop on Social Movements & Globalisation: resistance or Engagement, University Consortium on the Global South, Toronto York University

Lands.²²⁴

2. Die Durchführungsbestimmungen (reglamentaciones) oder Anwendungs-verfahren für die Umsetzung des Autonomiestatuts.
3. Die Gewährung eines Vetorechts an die autonomen Regionalräte bezüglich der von der nationalen Regierung erteilten Konzessionen zur Nutzung natürlicher Ressourcen auf dem Territorium der autonomen Atlantikregionen.
4. Die Dezentralisierung des Bildungs- und Gesundheitswesens.

Ein besonderer Erfolg konnte im Bereich der höheren Bildung mit der Gründung zweier Universitäten erzielt werden, die sich auf die ethnischen Gemeinschaften der beiden Regionen stützen: die URACCAN im Norden und die BICU im Süden. Diese Institutionen leisten eine bedeutende Grundlagenarbeit für die nachhaltige Nutzung der Ressourcen, für die lokale Management- und Unternehmergebung und die allgemeine kulturelle Weiterbildung. Doch hatten diese für ganz Zentralamerika innovativen Institutionen bis heute mit sehr kargen staatlichen Finanzmitteln zu kämpfen.²²⁵

3.13.3 Die Institutionen der autonomen Regionen

Beide Regionalräte der RAAS und der RAAN bestehen aus 45 Mitgliedern, die in allgemeiner und direkter freier Wahl gewählt werden. Alle in den autonomen Atlantikregionen gewählte Abgeordneten zum nationalen Parlament Nicaraguas sind laut Autonomiestatut auch wahlberechtigte Mitglieder des jeweiligen Regionalrats, weshalb deren effektive Mitgliederzahl 47 (RAAN) bzw. 48 (RAAS) beträgt. Für das passive Wahlrecht muss man in der Atlantikregion geboren sein oder mindestens einen in der Region geborenen Elternteil haben. Außerdem muss man seit mindestens 5 Jahren vor der Wahl in der Region ansässig gewesen sein. Fürs aktive Wahlrecht genügt es dagegen, als Nicaraguaner einer beliebigen Region mindestens ein Jahr in der jeweiligen Atlantikregion ansässig gewesen zu sein (Art. 22 Aut.St.).

Der Vorsitzende der Regionalregierung wird „Regionaler Koordinator“ genannt. Seine Aufgaben sind laut Kap. II

²²⁴ Asamblea Nacional de Nicaragua (2003), *“Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maiz”*, La Gaceta Diario Oficial, no.16, 23 Enero 2003, Managua

²²⁵ Einen Überblick über das Programm der URACCAN gibt es auf: <http://www.uraccan.edu.ni>

und IV des Autonomiestatuts folgende:

1. die administrative Abgrenzung der Gemeinden der Region festzulegen;
2. Gesetzentwürfe zur rationellen Nutzung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Region zu erstellen;
3. von den in der Region tätigen Beamten der Staatsministerien und zentralen Agenturen Berichte anzufordern und Aufklärung zu verlangen;
4. eine regionale Regierung aus Mitgliedern der Regionalräte zu bilden;
5. den eventuellen Rücktritt von Mitgliedern seiner Regierung akzeptieren;
6. die Integration, Beteiligung und Entwicklung von Frauen in allen Aspekten des politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens zu fördern;
7. der Regionalregierung eine Geschäftsordnung zu geben;
8. alle weiteren Befugnisse und Aufgaben mit welchen er vom Statut oder anderen Gesetzen beauftragt wird.

Die Wahlrechtsbestimmungen des Autonomie-statuts konnten jedoch nicht verhindern, dass ein wachsender Anteil der Sitze der Regionalräte von Angehörigen der Mestizo-Mehrheit eingenommen wird, und zwar aus zwei Gründen: zum einen wegen der höheren Geburtenrate der Mestizos, zum anderen aufgrund der Migration aus Zentral- und West-Nicaragua.

3.13.4 Neue Herausforderungen für die autonomen Regionen

Zumindest offiziell werden die autonomen Atlantikregionen Nicaraguas immer wieder als eines der hervorragenden Beispiele interner Selbstbestimmung in Zentral- und Südamerika präsentiert. Tatsächlich sind gewisse Erfolge erzielt worden: kollektive Eigentumsrechte auf Grund und Boden sind in der nationalen Verfassung festgeschrieben worden, territoriale Selbstverwaltung ist für die ethnischen Minderheiten eingerichtet worden, interkulturelle Bildungsprogramme in verschiedenen indianischen Sprachen sind etabliert worden, dezentralisierte Gesundheits- und Bildungsprogramme befinden sich in der Umsetzungsphase. Derartige Autonomierechte unterscheiden sich wesentlich vom Großteil ähnlicher Situationen in Mittel- und Südamerika, wo den indigenen Völkern in den besten Fällen nur ein sehr beschränktes Ausmaß an Selbstverwaltung auf

kommunaler Ebene und einige kulturelle Gruppenrechte zuerkannt worden sind. Dieser Prozess trifft immer noch auf starke Opposition seitens der Regierungen und herrschender Eliten. Einige wichtige Gesetze zur Kontrolle und Nutzung natürlicher Ressourcen und des Grund und Bodens sowie die Übertragung von Zuständigkeiten für grundlegende öffentliche Dienste konnten verabschiedet werden, doch verbleiben einige kritische Hindernisse für die volle Verwirklichung der Autonomie der Atlantikregionen:²²⁶

1. der geringere Beteiligung der indigenen Völker und afrokaribischen Gemeinschaft an der politischen Vertretung.

Seit Ende des bewaffneten Konflikts 1987 hat die Atlantikregion infolge der steigenden Einwanderung armer Mestizenfamilien aus dem zentralen und westlichen Nicaragua eine demographische Verschiebung erlebt. Heute übersteigt ihr Bevölkerungsanteil 70%. Dies führte zu einer sinkenden Vertretung der indigenen Gemeinschaften auf politischer Ebene, was vor allem in der Zusammensetzung des Regionalrates der RAAS ins Auge sticht.²²⁷ Dies führte dazu, dass heute eine mestizische Mehrheit in der Region über zentrale Fragen der Autonomie befindet, einschließlich so wichtiger Rechte der indigenen Völker und afrokaribischen Gemeinschaften wie der Zugang zum Land und den natürlichen Ressourcen. Somit ist heute in den Regionen eine neue Qualität der Territorialautonomie gefordert, nämlich Formen der konkordanzdemokratischen Einbeziehung aller Gruppen in die politische Machtausübung zu entwickeln.

2. Keine vollständige Legalisierung und Demarkierung der kollektiven Eigentumsrechte der indigenen Völker Trotz der Sondergesetze über die Landrechte der indigenen Völker von 2003 hat die Regierung Nicaraguas noch immer nicht für die volle Legalisierung und Demarkierung der kollektiven Eigentumsrechte der indigenen Völker gesorgt. Dies brachte die größte politische Kraft der Indigenen der Region, die YATAMA („Abkömmlinge der Mutter Erde“) dazu, eine Kampagne

²²⁶ Vgl. Miguel Gonzales (2004), S. 11-12

²²⁷ Diese Entwicklung ist an den Wahlergebnissen klar abzulesen. Nur 20 von 48 Mitgliedern des Regionalrats der RAAN waren in der Amtsperiode 2002-2006 Indianer, während 1990-94 die Indianer noch 28 und die Mestizen nur 17 Räte und andere Ethnien 3 Räte stellten. Noch dramatischer aus der Sicht der Indianervölker stellt sich die Entwicklung in der RAAS dar: während 1990-94 von 47 Mitgliedern 13 Indigena waren, ist deren Zahl in der Legislatur 2002-2006 auf nur mehr 10 Räte geschrumpft. Dagegen stieg der Anteil der Kreolen und Mestizen auf 37. Dennoch ist in der RAAN heute mit Hurtado Baker ein Vertreter der indigenen YATAMA-Partei an der Spitze der Regierung in Koalition mit der Sandinistischen Partei.

zur eigenständigen Demarkierung des traditionell unter indianischer Kontrolle stehenden Landes zu lancieren. Diese „autonome Landdemarkierung“ könnte zu einer verbesserten Fähigkeit der indigenen Völker führen, einseitige Akte der Zentralregierung abzuwehren oder die fehlenden Rechtsnormen der regionalen Legislative zu kompensieren. Dieser Aspekt der Autonomie muss noch nachgebessert werden.

3. Fehlende Entscheidungs- und Regierungsfähigkeit der autonomen Institutionen

Aufgrund des mangelnden Entgegenkommens der Zentralregierung in Managua und des Fehlens finanzieller Mittel ist die Effizienz der autonomen Regierung ziemlich beschränkt. Doch auch interne Konflikte haben die Tätigkeit sowohl der Regionalräte als auch der Regionalregierungen ziemlich gebremst. Die Regionalregierungen haben fast keine Macht, sich finanzielle Mittel zu beschaffen und hängen diesbezüglich am Tropf der Zentralregierung und ausländischer NROs.

4. Wachsende Armut

Laut UNDP gehört die Atlantikregion zu den Regionen mit dem geringsten Stand menschlicher Entwicklung in ganz Nicaragua. Die Armut hat vor allem in ländlichen Gebieten stark um sich gegriffen. Bildung, Gesundheit und andere grundlegende soziale Dienstleistungen bleiben für weite Teile der Bevölkerung unzugänglich. Auf der anderen Seite tragen die Atlantikregionen durch den Export von Meerestieren (Garnelen, Fisch, Hummer) von Holz und verschiedenen Bodenschätze wie Gold und Silber wesentlich zum Reichtum des Landes bei. Die auf gemeinschaftlicher Bodenbearbeitung beruhende Subsistenzwirtschaft ist die Lebensgrundlage hunderter von Dorfgemeinschaften. Es ist kein Leichtes für autonome Regionalregierungen, mit geringen Mitteln mit diesen Herausforderungen der Ungleichheit, Armut und Überausbeutung natürlicher Ressourcen fertig zu werden. Bedenkt man die institutionelle Schwäche der Regionalbehörden, ihre begrenzte Koordinationsfähigkeit bei öffentlichen Programmen, ihre fehlenden Finanzmittel und die geringe Unterstützung durch die Zentralregierung, stehen die jungen autonomen Regionen noch vor enormen Problemen.

3.13.5 Perspektiven

Während der 1980er Jahre lernte die sandinistische Regierung die Lektion, dass eine von oben herab verordnete Integration ohne Rücksicht auf die

besonderen Rechte und Bedürfnisse ethnischer Minderheiten zum Scheitern verurteilt war. Die Errichtung der Autonomie 1987 schuf die Grundlage für Vertrauen, gegenseitiges Verständnis und einen neuen Rahmen für eine positive Beziehung zwischen dem Staat Nicaragua und den indigenen Völkern und afrokaribischen Gemeinschaften der Atlantikküste.

Während der 90er Jahre versuchte eine neue neoliberale konservative Mehrheit im nationalen Parlament, die Autonomierechte der Atlantikregionen zu beschneiden, vor allem durch die Kürzung der Finanzierung. Darüber hinaus vergaben die neoliberalen Regierungen in Managua Konzessionen zum Abbau von Bodenschätzen und Holzeinschlag an ausländische Konzerne ohne Einverständnis der lokalen Behörden. So liefen die autonomen Institutionen Gefahr, laufend übergangen zu werden, da die Zentralregierung die innere Souveränität der lokalen und regionalen Gemeinschaften nicht voll anerkannte. Echte Autonomie schließt die volle und autonome Kontrolle der Ressourcen einer Region ein. Dies wiederum scheint mit einer neoliberalen Agenda wirtschaftlicher Entwicklung unvereinbar zu sein, die jeden Winkel eines Landes dem Zugriff der Konzerne öffnen will.

In diesen 20 Jahren seit Inkrafttreten der Autonomie der Atlantikregionen sind zwar beträchtliche Fortschritte bei den Autonomierechten erzielt worden, doch die volle Umsetzung der vom Statut vorgesehenen Rechte steht noch aus. Die Bevölkerungsverschiebung zugunsten der Mestizo-Mehrheit in beiden autonomen Regionen könnte zu einer dauerhaften Hegemonie der Mestizen auch auf politischer Ebene führen. Somit ist das Autonomiesystem als Rechtsrahmen für die Verwirklichung allgemeiner Bürgerrechte und differenzierter Minderheitenrechte gefordert, die Rechte der indigenen Völker trotz ihrer zahlenmäßigen Minderheitsposition zu respektieren. Diese Völker und ihre Institutionen haben feststellen müssen, dass die Gefahr einer mestización auch mit Autonomie aufrecht bleibt und eine schwache politische Vertretung und Partizipation der indianischen Gemeinschaften hohe Risiken birgt. Somit stehen die Atlantikregionen Nicaraguas heute vor zwei großen Herausforderungen: zum einen die Behauptung und volle Umsetzung der Autonomierechte gegen neozentralistische Tendenzen in Managua, zum anderen die Entfaltung autonomer Politik in der Wirtschafts- und Sozialpolitik innerhalb der Region. Dieses Spannungsfeld wird die demokratischen Auseinandersetzungen in den Atlantikregionen weiterhin bestimmen und über die Konsolidierung der Autonomie entscheiden.

Quellen

http://www.calpi.nativeweb.org/doc_3_english_english.html: der vollständige Text des Autonomiestatuts der RAAN

<http://www.puebloindio.org/moskitia/consejo.htm>: der Ältestenrat der Miskito ("Consejo de Ancianos de la Nacion Moskitia")

http://www.ecmi.de/cps/about_miskito.html: ECMI, North Atlantic Coast Miskito Indians - Outline of the Self-determination dispute, Flensburg 2003

<http://www.hartford-hwp.com/archives/47/403.html>: Nicaragua Network Hotline:

<http://www.cwis.org>: Informationen über Nicaraguas Atlantikregionen

<http://www.simposioautonomio.org>: die Ergebnisse einer Konferenz über die Autonomie in Nicaragua

Gonzalez, Miguel, Territorial Autonomy in Mesoamerica: With or Without State Consent. The case of the Zapatista Autonomous Territories in Chiapas, Mexico, and of the Autonomous Regions in Nicaragua", paper for the Workshop on Social Movements & Globalisation: resistance or Engagement, University Consortium on the Global South, Toronto York University 2004

Hurst Hannum, Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights, Philadelphia 1996, S. 203-225

Osvaldo Jordan, Empirical Assessment of the Nicaraguan Atlantic Autonomous Regions as a Model for Territorial Autonomy in the Americas, UN Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR 2002

UNDP, El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002, Managua 2002



3.14 Panamas Comarca Kuna Yala

<i>Bevölkerung (2001)</i>	47.000
<i>Fläche</i>	2.347 km ²
<i>Hauptstadt</i>	San Blas
<i>Religionen</i>	indigene Religionen
<i>Offizielle Sprachen</i>	Kuna, Spanisch
<i>Autonomie seit</i>	1938/1953

<http://en.wikipedia.org/>

Das indianische Volk der Kuna besiedelt einen Küstenstreifen der Atlantikküste des südlichen Panama sowie 36 Inseln eines vorgelagerten Archipels mit insgesamt mehr als 360 kleinen Inseln. Dieses Gebiet ist in Panama bekannt als „Comarca“ (Grafschaft oder Distrikt) von Kuna Yala. Einst „Comarca de San Blas“ benannt, ist dieses autonome Territorium von seinen Bewohnern in Kuna Yala (wörtlich „Land der Kuna“) umbenannt worden. Die 47.000 Einwohner der Region sind zu über 90% ethnische Kuna, die in 49 Dorfgemeinschaften leben (13 auf dem Festland, 36 auf Inseln) und 0,8% der Gesamtbevölkerung Panamas bilden. Weitere rund 1.000 Kuna leben in einer Art Reservat in der angrenzenden kolumbianischen Provinz Antioquia.

Die Kuna setzten ihre Territorialautonomie in den 1930er Jahren nach kurzen, aber blutigen Auseinandersetzungen mit der Polizei Panamas durch. Vor kurzem haben die ebenso von Kuna bewohnten Comarcas von Wargandí und Madugandí einen Autonomiestatus erhalten. Alle von Kuna bewohnten Gegenden werden von diesen „Kuna Nega“ (das Haus

der Kuna) genannt, während der Rest des Landes als „Abya Yala“ bekannt ist, soviel wie „Land des Bluts“. Im Jahr 2000 lebten rund 30% der Bevölkerung Kuna Yalas aus verschiedensten Gründen zumindest zeitweilig außerhalb der autonomen Comarca.

Wie verhält sich eine Territorialautonomie zum Konzept des Reservats? Im nachfolgenden Exkurs I über die Reservate indigener Völker Amerikas wird eine ausführliche Erläuterung des Konzepts und der Praxis der sog. Indianerreservate geliefert, damit zwischen diesem rechtlichen und politischen Konzept und jenem der Territorialautonomie wie in den Kapiteln 2.2 und 2.10 definiert, genau unterschieden werden kann. Hier sollte nur daran erinnert werden, dass Territorialautonomien im Unterschied zu Reservaten einige besondere rechtliche Eigenschaften aufweisen:

- Eine autonome Region ist auf nationaler Ebene politisch genauso vertreten wie jede andere Territorialeinheit des Staates auch. Die Bewohner einer autonomen Region haben dieselben bürgerlichen und politischen Rechte wie allen anderen Bürger des Staates, dem sie angehören.
- Die nationale Verfassung mit ihrem Grundrechtekatalog findet auch im autonomen Territorium volle Anwendung, doch autonome Zuständigkeiten sind in Bereichen des Zivil- und Strafrechts möglich.
- In der Region muss das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf Niederlassung und die Möglichkeit des Erwerbs der regionalen Bürgerschaft durch die Bürger desselben Staats grundsätzlich gewährleistet sein, was zwar von autonomen Institutionen geregelt werden kann, doch ohne

ethnische Exklusivität erfolgen muss.²²⁸

In Lateinamerika sind nicht nur in Panama (Comarca Kuna Yala) und in Nicaragua (Atlantikregionen) Territorialautonomien in diesem Sinne eingerichtet worden, sondern auch in Kolumbien. Doch aufgrund der mangelnden Durchführungsbestimmungen und praktischen Umsetzung sind die autonomen Gebiete Kolumbiens kaum funktionsfähig und können nicht mit den Territorialautonomien Nicaraguas und Panamas auf dieselbe Ebene gestellt werden.

3.14.1 Die Entstehung der Autonomie

Während der Zeit der Kolonisierung vermochten die Kuna-Gemeinschaften relativ unbehelligt zu leben, ohne durch die koloniale Machtstruktur in die mestizische Gesellschaft Kolumbiens aufgesogen zu werden. Die Karibikküste Panamas bildete gleichermaßen eine nicht offizielle Pufferzone zwischen der britischen und spanischen Einflussphäre. Erst im 19. Jahrhundert drängten mestizische Kautschuksucher die Kuna-Gemeinschaften immer mehr auf die vorgelagerten Inseln ab.

1871 überließ die Regierung von Groß-Kolumbien den Kuna die Comarca de Tulanega, um die „Wilden zu zähmen“. Als Panama 1903 ein eigener Staat wurde, drangen immer mehr christliche Missionare in die Kuna-Region vor. Polizeistationen und staatliche Schulen wurden errichtet und sorgten für Angst und Unruhe unter den Kuna.

Die in San Blas 1915 errichteten Staats-behörden verfolgten eine klassische Kolonialpolitik im Sinne der „Integration“ aller indianischen Völker des jungen Staates Panama. Nach Fertigstellung des Panamakanals drängten Tausende von Arbeitern aus Haiti und anderen Karibikinseln in die Kuna-Region und lösten heftigen Widerstand aus. 1925 rebellierten einige Kuna-Gemeinschaften zum ersten Mal offen gegen diese staatlich geförderte Überfremdung. Der bewaffnete Kampf für Selbstbestimmung begann am 25. Februar 1925, als eine bewaffnete Gruppe von Kuna die Polizei auf den Inseln Tupile und Ukupsein angriff. Zuvor hatte die Polizei versucht, bestimmte Traditionen der Kuna zu verbieten. Nach dem Scheitern vieler Treffen zwischen Kuna-Führern und Staatsvertretern schaltete sich eine Delegation der USA als Vermittler ein. Erst 1930 erkannte der Staat Panama die Autonomie der Kuna von San Blas an, die 1938 offiziell als Comarca

de San Blas gegründet wurde. Mit dem Gesetz Nr. 16 von 1953 wurde die Autonomie der jetzt Comarca de Kuna Yala genannten Kuna-Region mit einem Statut besser definiert. Mit dem Gesetz Nr. 20 von 1957 wurde die Comarca zur „Indianerreservation“ erklärt. Die heutige Rechtsgrundlage ist das Grundgesetz der Comarca Kuna Yala von 1995, das deutlich über den Reservatsstatus hinausgeht und einem Autonomiestatut gleichkommt.

Nach dem Modell der Comarca Kuna Yala errichtete Panama zwei weitere den Kuna vorbehaltene Comarcas, die Kuna de Madugandí (1997) und Kuna de Wargandí. (2000). Schon 1983 hatten die Emberá (Wounaan) und 1997 die Ngobe-Buglé eine eigene autonome Comarcas erhalten. Auf einem Kongress von Kuna-Vertretern aller 68 Kuna-Gemeinschaften im April 2003 bekräftigten die drei Kuna-Territorien ihre Forderung, eine gemeinsame autonome Region zu gründen.

3.14.2 Das Autonomiesystem

Das Gesetz Nr. 16 von 1953, das die Comarca Kuna Yala begründete, kann als ein juridischer Pionierakt bezüglich der Territorialautonomie indigener Völker Amerikas überhaupt betrachtet werden. Es anerkennt die Kuna als ein kollektives Rechtssubjekt mit dem Recht auf ein eigenes Territorium. Diese „Carta Organica del Regimen Comunal Indígena de San Blas“ muss jedoch in Übereinstimmung mit der Verfassung Panamas und den nationalen Gesetzen angewandt werden. Sie errichtete genuin autonome Institutionen mit eigener Gesetzgebung im Rahmen der Staatsverfassung. Staatliche Akteure und Einzelpersonen hatten sich den Gesetzen der autonomen Comarca unterzuordnen, wenn sie auf deren Gebiet leben oder tätig werden wollten.

40 Jahre lang bildete das Gesetz Nr. 16 von 1953 den rechtlichen Rahmen für die Autonomie der Kuna. Doch in den 90er Jahren entstand ein dringender Bedarf, die Koordination zwischen der autonomen Comarca und den staatlichen Behörden zu verbessern. Im Juni 1995 genehmigte der Allgemeine Kongress der Kuna das Grundgesetz für Kuna Yala, das von einer autonomen verfassungsgebenden Versammlung der Kuna vorgelegt und vom Kulturkongress, dem höchsten Organ der Kuna, 1995 abgeseget wurde.²²⁹ Diese vom nationalen Parlament 1998 gutgeheißene Grundgesetz bildet

²²⁸ In der Comarca Kuna Yala haben nicht-ethnische Kuna jedenfalls kein Recht auf den Erwerb von Grund und Boden.

²²⁹ Congreso General Kuna de la cultura, *Ley Fundamental de Comarca Kuna Yala*, Urandi 1995

heute die Grundlage der Autonomie von Kuna Yala.

Im Rahmen ihrer Autonomie entwickelten die Kuna ein System direkter Demokratie, das 49 eigenständige Gemeinschaften im „Allgemeinen Kongress der Kuna“ zusammenführt. Jede Gemeinschaft hat ihre eigenen Regeln und ist eigenständig gegenüber den anderen. Jede Gemeinschaft entsendet vier Delegierte in den „Allgemeinen Kongress“ zur Diskussion und Entscheidung von Fragen, die alle Kuna betreffen. Wenn Panamas Zentralregierung irgendein Projekt in diesem Gebiet durchführen will, muss der „Allgemeine Kongress der Kuna“ einverstanden sein, denn ihm steht bei Entscheidungen innerhalb des autonomen Territoriums das letzte Wort zu.

Die Institutionen der Comarca Kuna Yala sind somit folgende:

- a) der Allgemeine Kongress der Kuna-Kultur (Congreso General Kuna de la Cultura)
- b) der Allgemeine Kongress (die eigentliche autonome Versammlung)
- c) die Sailagan Dummagan oder Caciques und die lokalen Sailas
- d) die lokalen Kongresse (Dorfgemeinschaften)

Die höchste Instanz von Kuna Yala ist zwar der Kulturkongress, doch die eigentliche politische Autorität kommt in Kuna Yala dem Allgemeinen Kongress zu, der sich aus Vertretern aller Kuna-Gemeinschaften des autonomen Territoriums zusammensetzt und zweimal im Jahr tagt. Jede Gemeinschaft hat eine Stimme, unabhängig von ihrer Bevölkerung und der Größe ihres Territoriums. Andere Teile des Statuts definieren die Rolle und die Pflichten der sailas, der Vorsitzenden der einzelnen Gemeinschaften auf politischem, administrativem Gebiet und in der Gerichtsbarkeit. Staatliche Institutionen, insbesondere jene im Bildungswesen und in der Verteidigung, werden zwar akzeptiert, doch die in Kuna Yala tätigen Lehrpersonen und Soldaten müssen Kuna sein. Panama hat im Jahr 2000 nach dem Muster seines Nachbarn Costa Rica seine Armee abgeschafft.

Das Bildungssystem ist zweisprachig und interkulturell und wird in Partnerschaft zwischen dem Kuna-Kulturkongress und den staatlichen Schulbehörden geführt. Der Kuna-Kulturkongress ist auch befugt, religiöse Sekten zuzulassen, sofern ihre Tätigkeit nicht in Widerspruch zur Kuna-Religion steht. In der carta organica, dem Autonomiestatut, werden auch die Formen des Gemeinschaftseigentums, das matrilocale Eherecht und zahlreiche Aspekte der Kuna-Kultur geregelt.

Die Bewohner von Kuna Yala erhielten gemäß Autonomiegesetz von 1953 das Recht, ihre Küstengewässer und die Kautschukvorkommen ausschließlich selbst zu nutzen. Doch behielt sich der Zentralstaat das Recht vor, bei „nationalen Prioritäten“ in Kuna Yala intervenieren zu dürfen. Die Zentralregierung ist immer noch für die Vergabe von Schürflizenzen und Explorationsgenehmigungen zuständig, muss jedoch Kompensationszahlungen an die betroffene Bevölkerung leisten.

Der Landbesitz ist in Kuna Yala kommunitär geregelt, wobei aber auch Privatbesitz an Häusern und im Hofbereich zugelassen ist. Das kommunale Land ist offiziell parzelliert und wird jeweils einer Familie zur Bewirtschaftung überlassen. Auch einige Genossenschaften und lokale Gemeinschaften besitzen Grund und Boden. Die wichtigste Lebensgrundlage sind Fisch, Ackerbau und Wild. In jüngster Zeit hat Kuna Yala einen sehr dynamischen Aufschwung des Tourismus erlebt. Auf Tagestouren besuchen immer mehr Touristen das Gebiet und kaufen die berühmten mola-Textilien.

In der Kuna-Gesellschaft gibt es noch verschiedene Elemente der matrilinearen Organisation, mit einer starken Rolle der Frauen im öffentlichen Leben mit Ausnahme der Politik. Alle natürlichen Ressourcen und die Artenvielfalt als solche sind zum gemeinsamen Eigentum des Volks der Kuna erklärt worden. Für jede Art von privater oder staatlicher Ausbeutung von Bodenschätzen ist die Genehmigung der Regierung der Kuna unverzichtbar. Die Entwicklung des Tourismus ist ebenso den Bewohnern von Kuna Yala vorbehalten und soll mit eigenen Gesetzen geregelt werden, um die Kuna-Kultur zu erhalten. 1996 hat der allgemeine Kuna-Kongress das „Tourismusstatut für Kuna Yala“ verabschiedet, das strenge Auflagen für eine sozial- und umweltverträgliche Entwicklung des Tourismus im autonomen Gebiet setzt.

3.14.3 Das Verhältnis zwischen Staat und autonomer Region

Die Beziehungen zwischen den Kuna und dem Staat Panama waren lange konfliktrichtig. Während die Kuna nach einer effizienteren und besser verankerten Autonomie strebten, verfolgten die Zentralregierungen ökonomische Interessen und gerieten damit der Autonomie Kuna Yalas ins Gehege. Aus zwei Beispielen der jüngsten Geschichte Kuna Yalas tritt klarer hervor, wie die Kuna ihre Interessen gegenüber staatlicher

Intervention verteidigen.

Das erste Beispiel ist der Bayamo-Staudamm. In den 90er Jahren bestach ein Energiekonzern einige Kuna-Gemeinschaften, um den Bau eines Wasserkraftwerks auf ihrem Territorium ohne Konsultation der übrigen Gemeinschaften durchzusetzen. Als Konsequenz sah sich das offizielle Kuna Yala gezwungen, die Entscheidungs-mechanismen des „Allgemeinen Kongresses“ und die Befugnisse der dörflichen *sailas*, der Gemeinschafts-vorsitzenden, neu zu regeln. Von nun an konnte nur mehr der „Allgemeine Kongress“ Fragen der Umsiedlung, Demarkierung und Entschädigung von Kuna-Familien bei Großprojekten regeln. Die Vertreter der Regierung müssen ihre Anliegen vor der gesamten Gemeinschaft vorbringen und mit ihr verhandeln. Die endgültige Entscheidung des Allgemeinen Kongresses hatte auf der Solidarität aller Dorfgemeinschaften im Sinne der allgemeinen Interessen der Kuna zu gründen. Nach ähnlichen Konflikten beim geplanten Bau eines Hotelkomplexes in Kuna Yala – und dies war der zweite Fall – wurde das Genehmigungsverfahren und die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Kuna-Autonomie nochmals neu gefasst, um die Verantwortlichkeit der Dorfvorsitzenden, die Transparenz der Entscheidungen und die demokratische Partizipation der Bevölkerung zu stärken.

Die Beziehung zwischen Panama und Kuna Yala bewegt sich dynamisch zwischen Spannungen, Stabilität und Verhandlungen. Im Staat Panama gibt es eine Asymmetrie auf politischer wie auf kultureller Ebene zwischen Gebieten mit mestizischer Mehrheit und jenen mit indigener Mehrheit. Auch die Welt der Kuna befindet sich in wachsendem Kontakt mit der Welt, durch die modernen Kommunikationsmittel, das Bildungssystem (die jungen Kuna besuchen Schulen und Hochschulen in Panama), die Wirtschaftsentwicklung und den Tourismus. Vor allem die jüngeren Kuna sind diesem ständigen Aufeinanderprallen der Kulturen ausgesetzt. Dennoch versucht die Gesellschaft der Kuna im Rahmen der demokratischen Struktur ihrer Autonomie beides zu bewahren, die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen.

Als die Regierung Panamas einem kanadischen Konzern die Genehmigung erteilte, das Kuna-Territorium zu explorieren, wurde dieser Akt von den Kuna erfolgreich zu Fall gebracht. Der Regierung selbst wurde es in einem anderen Fall untersagt, einen Hafen im Kuna-Territorium zu bauen. Doch sind die Kuna weder lokalistisch noch naiv: so haben sie unabhängig von der Zentralregierung Verträge zur transatlantischen

Verlegung von Glasfaserkabeln in ihren Hoheitsgewässern ausgehandelt, die ihnen Einnahmen verschaffen ohne das Ökosystem zu stören.

Das politische öffentliche Leben kann hier nicht verkürzt dargestellt werden. Einige Forscher definieren es als eine partizipative Demokratie mit theokratischen Elementen.²³⁰ Demokratisch, da die gesamte Bevölkerung aktiv in die Entscheidungsfindung einbezogen wird; theokratisch, da die Gemeinschaftsführer auch religiöse Kompetenz und Ausstrahlung haben müssen. Bezogen auf Europa würde ein solches System am ehesten an jene Schweizer Kantone erinnern, die heute noch „Landsgemeinden“ abhalten. Nicht die gesamte politische Macht wird an die gewählten Vertreter delegiert, sondern die Versammlungen auf Dorf- und Gemeinschaftsebene behalten eine starke Rolle und die „Basis“ kann sich einschalten, wann immer sie es für geboten hält.

Abgesehen von der internen Legitimität und Effizienz hat dieses Autonomiesystem auch seine Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen bewiesen. Es steht in ständiger Verbindung und Austausch mit dem Gesamtstaat Panama, denn zwei Kuna-Abgeordnete vertreten die Comarca Kuna Yala im nationalen Parlament. Die politische und kulturelle Hartnäckigkeit der Kuna ist ein leuchtendes Beispiel für viele indigene Völker Amerikas. Hier hat sich die Utopie einer ethnisch begründeten Territorial-autonomie in Lateinamerika seit fast 80 Jahren bewährt.

Es gibt eine Fülle von politischen und sozialen Kontexten, wo indigene Völker als nationale Minderheit in ihrem angestammten Heimatland leben. Jede Situation verlangt spezielle Lösungen in Form von Verhandlungen, Strategien, Institutionen und Gesetzen, die zwischen Zentralstaaten und den lokalen und regionalen Gemeinschaften vereinbart werden müssen. Die Autonomie der Kuna hat bewiesen, dass eine „ethnische Autonomie“ eine der möglichen Lösungsformen von interethnischem Konflikt und eine Form effizienten Minderheitenschutzes ist, vor allem in Gebieten, wo ein indigenes Volk noch in relativ homogener Weise siedelt. Die Kuna stellten ihre Zugehörigkeit zu Panama nie in Frage und akzeptierten den Weg der „internen Selbstbestimmung“, so lange der Staat bereit war, ihr Recht auf Autonomie und Kontrolle der eigenen Ressourcen zu respektieren.

230 Heidi Feldt (2004), Indigene Völker und Staat, auf: <http://www2.gt.z.de/indigenas/deutsch/service/reader.html>, S.54

Quellen

http://www.geocities.com/tayacan_2000/dvancott.html?200525: Essay von Donna Lee Vancott über die Comarca Kuna Yala.

Miguel Bartolomé und Alicia Barabas, Recursos culturales y autonomia etnica - La democracia participativa de los kuna de Panamá, Alteridades, 1998, S. 159-174

Congreso General Kuna de la cultura, Ley Fundamental de Comarca Kuna Yala, Urandí 1995

Heidi Feldt, Indigene Völker und Staat, in: GTZ-Reader Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit, 2004, unter:

<http://www2.gtz.de/indigenas/deutsch/service/reader.html> , S. 49-60



3.15 Sansibar und Tansania

Bevölkerung (2001)	982.000
Fläche	2.461 km ²
Hauptstadt	Sansibar
Religionen	90% Muslime, Christen, animistische Religionen
Offizielle Sprachen	Kiswahili (Lamu), Englisch, Arabisch
Autonomie seit	1964

<http://en.wikipedia.org>

Sansibar werden die beiden etwa 35 km von der Küste Tansanias entfernten Inseln Unguja und Pemba genannt. Mit einer Fläche von 2.461 km² nehmen sie eben 0,23% der Gesamtfläche Tansanias ein (945.087 km²), während ihre Bevölkerung 2,6% der 36,5 Millionen Tansanier (2004) ausmachen. Aus geschichtlichen Gründen unterscheidet sich Sansibars ethnische Zusammensetzung von jener „Festland-Tansanias“. Nach 300 Jahren friedlicher Integration von indigenen Afrikanern, Arabern und den Shirazi-Einwanderern, bildeten sich drei Hauptgruppen heraus: die Watumpatu und Wahadimu auf Sansibar und die Wapemba auf der Insel Pemba. Alle drei Gruppen betrachten sich als Shirazi-Ureinwohner von Sansibar und Pemba und lehnen es ab, als Bantu oder Afrikaner bezeichnet zu werden. Nichtsdestotrotz stammt die Urbevölkerung Sansibars von Bantu sprechenden afrikanischen Ethnien ab.

3.15.1 Historischer Hintergrund

Schon seit dem 10. Jahrhundert erreichten persische Kaufleute Sansibar, doch einen bleibenden Einfluss übten erst die später eindringenden Araber aus, vor allem die Moanis. 1503 wurden die Inseln von den Portugiesen übernommen, die die Inseln als Stützpunkt für Eroberungen in Ostafrika nutzten. 1652 verdrängten aus Muskat und Oman stammende Araber die Portugiesen und verwandelten Sansibar in einen wichtigen Umschlagplatz vor allem für Sklaven, Elfenbein und Edelsteine, die auf dem afrikanischen Festland erbeutet wurden. Die Sultane von Sansibar verlegten 1856 ihre Hauptstadt von Muskat nach Sansibar, das zu einem unabhängigen Sultanat wurde und seine Rolle als regionales Zentrum des Sklavenhandels beibehielt. Die Sklaverei wurde auf Sansibar erst 1873 abgeschafft. 1890 besetzten die Briten die Inseln und erklärten sie zum britischen Protektorat, während schon 1885 Deutschland in Tanganyika das Protektorat „Deutsch-Ostafrika“ errichtet hatte. Die Briten und Südafrikaner eroberten diese deutsche Kolonie während des 1. Weltkriegs. 1920 wurde den Briten vom Völkerbund offiziell das Mandat zur Verwaltung dieses Gebiets übertragen.

Am 9. Dezember 1961 wurde Tanganyika unabhängig und zu einer Republik im Rahmen des britischen Commonwealth. Sansibar erhielt am 10. Dezember 1963 als konstitutionelle Monarchie der Sultane die Unabhängigkeit. Doch schon im Januar 1964 kam es zur Revolution. Die schwarz-afrikanische Mehrheit unter der Führung von ASP Karume stürzte die arabische Elite, wobei 17.000 Menschen auf den Inseln ihr Leben lassen mussten. Sansibar wurde zur Republik. Im April 1964 unterzeichneten die Präsidenten von Sansibar und Tanganyika ein „Unionsgesetz“ ohne Abhaltung eines Volksentscheids auf Sansibar. Doch erhielt Sansibar innerhalb Tansanias ein beträchtliches Ausmaß an Autonomie. Der Tag der Vereinigung der beiden vorher unabhängigen Republiken, der 26. April, ist seither Tansanias Staatsfeiertag.

3.15.2 Die Autonomie Sansibars

Tanganyika und Sansibar werden von einer gemeinsamen Unionsregierung regiert, doch 1979 erhielt Sansibar seine eigene Verfassung, die den Inseln ein eigenes von Festland-Tansania getrenntes Parlament, eine Regierung und Verwaltung zuerkennt. Sansibar regelt seitdem seine inneren Angelegenheiten und Finanzen selbst. Seine Verfassung, die einem Autonomiestatut gleichkommt, kann Sansibar im Einvernehmen mit dem Parlament Tansanias selbst abändern und

den Großteil seiner Sozial- und Wirtschaftspolitik selbst regeln. Die Geld- und Steuerpolitik ist jedoch Unionsaufgabe geblieben, weshalb Sansibar in seiner Wirtschaftspolitik nicht völlig autonom ist.

Die Regierungsgewalt liegt auf Sansibar beim direkt gewählten Präsidenten, der maximal zweimal für 5 Jahre im Amt bleiben darf. Der Präsident von Sansibar ernennt einen Premierminister aus den Reihen der Abgeordneten des Regionalparlaments. Beide zusammen ernennen dann bis zu 20 Mitglieder der Regierung, die auf Sansibar „Revolutionsrat“ genannt wird. Die Gesetzgebung obliegt dem „Repräsentativrat“, der aus 81 auf fünf Jahre gewählten Mitgliedern besteht. 50 Repräsentanten werden direkt von der Bevölkerung gewählt, 10 vom Präsidenten Sansibars ernannt, 5 sind Mitglieder des Rats von Amts wegen, der Generalstaatsanwalt wird als ex-officio-Mitglied vom Staatspräsidenten bestimmt und 15 Sitze sind für weibliche Mitglieder reserviert. Im tansanischen Nationalparlament ist Sansibar mit bloß fünf auf 325 Mitgliedern vertreten, die von der Regionalversammlung Sansibars, dem Repräsentativrat, gewählt werden.²³¹

Die Rechtsstellung Sansibars innerhalb der Verfassungsordnung Tansanias ist in der Welt ziemlich einzigartig, kann aber unabhängig von der offiziellen Sprachregelung als Territorialautonomie bezeichnet werden. Das Regionalparlament von Sansibar kann ohne Gutdünken der Regierung von Tansania gesetzgeberisch tätig sein, insofern es nicht in die Unionszuständigkeiten eingreift. Andererseits haben die Gesetze der Union, also des Gesamtstaats Tansania, nur in den der Union vorbehaltenen Bereichen Geltung. Die Zentralregierung zeichnet für alle Unionsangelegenheiten verantwortlich, sowie für das Festland, das kein eigenes Parlament und Regierung hat, während die Institutionen Sansibars nur für die inneren Angelegenheiten der Inseln zuständig sind. Insbesondere die Außenpolitik, die innere Sicherheit, die Verteidigung und Währung sind Kompetenzen der Union.²³²

Sansibars autonome Zuständigkeiten umfassen die Regelung der Medien und öffentlichen Information, die Landwirtschaft, den Wohnungsbau, die natürlichen Ressourcen, den Umweltschutz

²³¹ International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S. 634-635; ebenso unter <http://www.Sansibargovernment.org>

²³² Vgl. Revolutionsregierung von Sansibar, Finanz- und Wirtschaftsministerium, *Sansibar Country Analysis*, Endbericht, April 2003, auf: <http://www.tzdac.or.tz/znc/country%20Analysis.doc>

und das Genossenschaftswesen, Handel und Industrie, Tourismus, das Bildungswesen und die Kulturpolitik, Sport, Gesundheitswesen und Sozialpolitik, die Wasserwirtschaft und öffentlichen Arbeiten, die Energiewirtschaft und die Regelung der Landeigentumsrechte, Kommunikation und Transport, Jugend und Familie, Beschäftigung und Landreform. Sansibars eigenständige Verwaltung besteht aus sieben Ministerien, die von einem obersten Beamten geführt werden und in Distrikte und Kommunen (Shehias) dezentralisiert worden sind.

Sansibar ist zu einem jährlichen Finanzbeitrag an die Regierung von Dar-Es-Salaam verpflichtet, um jene öffentlichen Aufgaben und Staatsfunktionen zu finanzieren, die vom Zentralstaat getragen werden. Dieser Beitrag speist sich primär aus dem Aufkommen der Einkommenssteuer, der Zölle und Verbrauchssteuern, doch deckt dieser Beitrag vermutlich nicht die Kosten der Unionstätigkeit, die Sansibar tatsächlich in Anspruch nimmt.²³³

Während der Außenhandel technisch eine Kompetenz des Gesamtstaats ist, organisiert Sansibar seinen Außenhandel in der Praxis über sein Industrie- und Handelsministerium selbst. Dies führte zu einer in der Regel positiven Handelsbilanz in Sansibar, während das Festland chronische Defizite im Außenhandel einführt, was die Währung Tansanias öfters in Schwierigkeiten brachte. Sansibar hat seine eigene Flagge, doch Tansanias Schilling ist das einzige Zahlungsmittel der Union.

In jüngster Vergangenheit löste die Einwanderung vom Festland auf die Inseln wachsenden Unmut unter Sansibars einheimischer Bevölkerung aus. Die Probleme mit der Integration der Arbeitsmigranten in die Gesellschaft der Insel führte zur Begrenzung des freien Zuzugs von tansanischen Arbeitskräften. Während Ausländer, die Sansibar von Dar-es-Salaam aus besuchen wollen, eine Erlaubnis benötigen, brauchen alle Festland-Tansanier jetzt einen Pass, um nach Sansibar zu gelangen. Diese Maßnahmen setzten der traditionellen Zuwanderung von Erntehelfern nach Sansibar während der Gewürznelkenernte ein Ende. Sansibars offizielle Amtssprachen sind Englisch und Swahili. Swahili ist weit verbreitet und wird zur Verständigung zwischen den Volksgruppen verwendet, während Englisch im Handel, im Tourismus, in der Verwaltung und im höheren Bildungswesen gebräuchlich ist.

²³³ Vgl. <http://workingpapers.org/country/Tanzania.htm>

3.15.2 Jüngste politische Entwicklungen

Nach der Gründung der Vereinigten Republik Tansania 1964 wurde der Präsident von Tanganyika zum Präsidenten des neuen Staats und der Präsident von Sansibar sein Vizepräsident mit Verantwortung für die inneren Angelegenheiten. Von 1964 bis 1995 bestand in Tansania ein Ein-Parteien-System unter dem „Vater des Vaterlands“ Julius Nyerere. Im Juni 1975 verabschiedete die Nationalversammlung ein „Gesetz für eine Übergangsverfassung“, das die Grundprinzipien einer sozialistischen Selbstverwaltung festschrieb und der Tanganyika African National Union (TANU) rechtlich den Rang der Staatspartei für Tanganyika übertrug. Am 5. Februar 1977 wurde die TANU mit der Afro-Shirazi-Partei von Sansibar und Pemba zur neuen „Tanzanischen Revolutionspartei“ oder Chama Cha Mapinduzi (CCM) fusioniert. Diese Partei hält seitdem als staatstragende Kraft alle Fäden der Macht in ihrer Hand.

Erster Unmut verbreitete sich in Sansibar im Januar 1984, als Maßnahmen zur weiteren Stärkung der CCM-Partei ergriffen wurden. Nun fürchteten immer mehr offizielle Politiker Sansibars, dass eine noch beherrschendere CCM der Autonomie der Inseln kaum Spielraum lassen und schlussendlich zu einem Einheitsstaat führen würde. Sansibars ehemaliger Präsident, der als enger Verbündeter der Machthaber in Tansania galt, musste daraufhin zurücktreten. Eine etwas unabhängigere Führungsgruppe brachte die Oppositionellen vorerst zum Schweigen. Im Januar 1985 wurde eine neue Verfassung für Sansibar in Kraft gesetzt, die eine teilweise demokratische Wahl der Regierung und ein liberaleres Justizwesen vorsah.

Als Sansibar Regierung in Sachen Wirtschaftsliberalisierung wesentlich rascher vorankommen wollte als die Regierung des Gesamtstaats, verstärkten secessionistische Kreise ihren Druck für mehr Autonomie von Tanganyika oder gar für eine Loslösung. Nach einem Putschversuch führender „Liberalisierer“ wurden diese im Januar 1988 von der CCM Sansibar mit der Begründung der Bedrohung der Einheit des Landes ausgeschlossen. Truppen wurden auf die Insel verlegt, um eventuelle Unruhen niederzuschlagen. 1990 wurde auf Sansibar eine Kampagne zum Boykott der Wahlen gestartet, um der Welt zu zeigen, dass Sansibar ein Referendum über die Zugehörigkeit der Inseln zu Tansania wünschte. 1995 wurden in Sansibar die ersten Mehrparteienwahlen abgehalten, erstmals unter ausländischer Beobachtung. Der Sieg ging

an die herrschende Partei, die CCM, während die wichtigste Oppositionskraft, die Civil United Front (CUF) die Wahlergebnisse als gefälscht zurückwies. Zahlreiche Oppositionspolitiker wurden verhaftet. Ein 1999 zwischen den zwei größten Parteien getroffenes Abkommen wurde wenige Monate vor den Neuwahlen 2000 aufgekündigt. Wieder siegte die CCM unter heftigen Vorwürfen der Wahlfälschung und unter gewaltsamen Ausschreitungen. 45 Demonstranten fanden den Tod, Hunderte wurden verhaftet und rund 2000 mussten nach den Auseinandersetzungen mit der Polizei flüchten. Die CUF erkannte die Wahlergebnisse nicht an und klagte die massive Repression und vielfachen Menschenrechtsverletzungen an. 2001 unterzeichneten beide Parteien ein neues Versöhnungsabkommen, doch die politischen Spannungen blieben aufrecht. In umstrittenen Wahlen gewann Präsident Karume 2005 ein weiteres Mandat. Unter seinem Vater, dem Führer der Revolution von 1964 (1972 ermordet), war die politische Partnerschaft zwischen Sansibar und Tanganyika besiegelt worden.

Warum dieser Konflikt auf Sansibar? Die Wiederherstellung des Mehrparteien-systems in Tansania seit 1992 wird von den demokratischen Kräften nur als einer der notwendigen Schritte in Richtung Demokratisierung betrachtet. In den staatlichen Institutionen herrscht dagegen noch eine ausgeprägte „Ein-Parteien-Mentalität“ vor. Die CCM nutzt immer noch ihre Macht, um ihre Rolle als eigentliche staatstragende Kraft aufrechtzuerhalten. Die CUF bezeichnete die Wahlen auf Sansibar 2000 und 2005 als nicht frei und fair. Obwohl Oppositionsparteien zugelassen sind und frei demonstrieren können, sind sie immer noch massiver staatlicher Repression ausgesetzt. Aus ihrer Sicht gibt es auf Sansibar immer noch keine Achtung aller demokratischen Freiheiten und aller Menschenrechte.²³⁴

Die politische Polarisierung zwischen den beiden führenden Parteien, der CCM und der CUF, ist weit gediehen. Trotz der weitreichenden Autonomie stellen muslimische Gruppen auf Sansibar und im Exil die Legitimität der Union in Frage. Die Bismillahi-Gruppen auf Pemba fordern eine Volksabstimmung über die Union mit Tanganyika. Diese Secessionsbewegung ist auch auf den wachsenden Einfluss der Religionen auf Tansanias und Sansibars Politik zurückzuführen. Als Tansania 1992 das Mehrparteiensystem einführte, hatte man von offizieller Seite angenommen, dass alle Parteien einen säkularen und nationalen Zuschnitt

²³⁴ Vgl. die Organisation der nicht repräsentierten Völker: <http://www.unpo.org>

MODERNE AUTONOMIESYSTEME

haben sollten, nicht jedoch einen religiösen. Doch erlebt Tansania in jüngster Zeit einen Aufschwung des politischen Islam, der besonders in Sansibar zu spüren ist. Islamische Organisationen beklagen ein angebliches Ungleichgewicht zwischen Muslimen und Christen in der Politik und im Bildungswesen. Da Sansibar aus historischen Gründen einen weit ausgeprägteren islamischen Charakter als Tanganyika hat, gab dieser Faktor den Ausschlag für Forderungen nach mehr Autonomie. Erst kürzlich ist Arabisch zur dritten Amtssprache Sansibars erklärt worden. Sowohl die Regierung als auch die Opposition – beide zu 99% muslimisch – wollen für Tansania den Beitritt zur OIC (Islamische Staatengemeinschaft) im Gegensatz zur säkular orientierten CCM auf dem Festland, die alle Religionsgemeinschaften – Christen, Muslime und Animisten – vertreten will. In den vergangenen Jahren hat eine kleine, radikale Minderheit von Islamisten auf Sansibar auch Gewaltakte mit kleineren Bomben gegen Touristenzentren und Staatseigentum verübt.

Heute ist unklar, ob noch eine Mehrheit der Bevölkerung von Sansibar hinter der Union mit Tanganyika steht. Während die auch in Sansibar herrschende CCM die Union unterstützt, hat die Opposition in Sansibar zusammen mit rund 50 Parlamentariern des Festlands eine Volksabstimmung über die Zukunft des Staates gefordert. Diese Kräfte sind der Auffassung, dass die Union dieser beiden Länder weder Tanganyika noch Sansibar politisch, sozial und wirtschaftlich nütze. Unter der CCM wird Sansibar hingegen Teil Tansanias bleiben. Die Partei ist vor allem auf dem Festland sehr breit verwurzelt und hat in freien Wahlen solide Mehrheiten gewonnen, während Oppositionsparteien auf Staatsebene noch im Anfangsstadium stecken.

Quellen

International Committee of Lawyers for Tibet, Forms of Autonomy, New York 1999, S. 623-646

<http://www.Sansibargovernment.org/> Offizielle Website der Regierung Sansibars

<http://www.Tanzania.go.tz:> Offizielle Website der Regierung Tansanias

<http://workingpapers.org/country/Tanzania.htm:> detaillierte Informationen über Sansibar

<http://www.unpo.org/print.php?arg=58&par=76:> Sansibar ist Mitglied der UNPO

<http://home.globalfrontiers.com/Sansibar>

3.16 Die autonome Region des Muslimischen Mindanao (Philippinen)

Bevölkerung (1.5.2000)	2,803.805
Fläche	12.695 km ²
Hauptstadt	Cotabato City
Religions- gemeinschaften	90% Muslime, 5% Katholiken, 4% Protestanten, 1% andere
Autonomie seit	6. November 1990

<http://en.wikipedia.org/>

Die Autonome Region des Muslimischen Mindanao ("Autonomous Region of Muslim Mindanao", ARMM) umfasst fünf Provinzen und eine Stadt auf der philippinischen Insel Mindanao und den Sulu Inseln. Die ARMM wurde am 1. August 1989 geschaffen und offiziell am 6. November 1990 in Cotabato City proklamiert.²³⁵ Im August 1996 wurde, nach einem Abkommen mit der Moro National Liberation Front (MNLF), ein regionales Referendum über die Ausweitung der Autonomie auf weitere vier Provinzen abgehalten. Während der politische und militärische Konflikt mit anderen Gruppen der Muslime Mindanaos anhält, schlossen sich am 19. September 2001 die Provinzen Basilan und die Stadt Maraun der ARMM an. Ihr heutiges Gebiet erstreckt sich somit auf die beiden mehrheitlich von Muslimen bewohnten Provinzen Mindanaos und auf nahezu den gesamten Sulu-Archipel.

Die spanische Herrschaft und Kolonisierung hat die religiöse Welt dieser Inseln tiefgreifend verändert. 2005 waren 5% der Bevölkerung der Philippinen Muslime, die vor allem im Südwesten Mindanaos, im südlichen Paliwand und auf Sulu leben. Nur mehr ein Fünftel der 14 Millionen Einwohner Mindanaos sind Muslime. Diese sog. Moros bilden keine geschlossenen ethnische Gruppe, sondern bestehen aus mindestens zehn Untergruppen mit unterschiedlichen Sprachen und Kulturen. In der heutigen ARMM leben einige dieser Moro-Ethnien, doch bei weitem nicht alle Ethnien des autonomen Gebietes, wie z.B. die Maranaos, Tansugs und Lumads, sind Muslime.

²³⁵ Vgl: http://en.wikipedia.org/wiki/muslim_mindanao und: <http://en.wikipedia.org/wiki/ARMM>. Die ARMM wurde durch das Gesetz der Republik Nr. 6734 unter Präsident Aquino geschaffen.



3.16.1 Die Entstehung der Autonomie²³⁶

Mindanao, die zweitgrößte Insel der Philippinen, kam erstmals im späten 16. Jahrhundert mit Spanien in Kontakt, als spanische Soldaten und Mönche einige Gebiete kolonisierten. Der Islam hatte auf Mindanao, von Malaya kommend, schon im 14. Jahrhundert Fuß gefasst und 1622 war fast die gesamte Insel islamisch geprägt. Magellan wurde von einem muslimischen Häuptling ermordet. Die Spanier nannten die Muslime Mindanaos „Moros“ genau wie die islamische Bevölkerung Nordafrikas. Nicht alle Völker Mindanaos waren islamisiert worden: einige pflegten animistische Religionen, bevor sie zum Christentum „bekehrt“ wurden. Die Ankunft der Spanier im späten 16. Jahrhundert einte verschiedene islamische Völker im Widerstand gegen die Invasoren, doch vergeblich. Den spanischen Truppen gelang es jedoch nicht, alle Moro-Ethnien zu unterjochen. Nach dem spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 übernahmen die USA die Kontrolle über die Philippinen, das ihnen im Friedensabkommen für 20 Millionen Dollar abgetreten worden war. Muslimische Moros leisteten auch den USA weiterhin Widerstand. Bis 1902 benötigte die neue Kolonialmacht, um den Aufstand der Moros auf Mindanao niederzuschlagen, das forthin direkt von der

²³⁶ Die Entstehung des Konflikts wird detailliert erläutert von Rosalita Tolibas-Nunez (1997), *Roots of conflict. Muslims, Christians and the Mindanao Struggle*, Asian Institute of Management, Makati City

US-Armee verwaltet wurde. Seit 1920 verstärkten die Amerikaner ihre Anstrengungen, eine neue, gefügte Machthaberelite auf Mindanao zu verwurzeln, die aus dem christlichen Norden der Philippinen angeworben wurde, während man die Moros über Studienprogramme zu „integrieren“ versuchte. Erst im 20. Jahrhundert war Mindanao für die Einwanderung aus dem Norden zwangsweise geöffnet worden.

Als die Philippinen im 2. Weltkrieg während der Schlachten zwischen US-amerikanischen und japanischen Truppen schwer zu Schaden kamen, blieb Mindanao davon vergleichsweise unberührt. Nach 1945 setzte die neuen, unabhängigen Philippinen die Kolonisierung Mindanaos fort, was zu einem erheblichen Anstieg der Bevölkerung auf der Insel führte. Dabei hatte 1946, als die Philippinen formell gegründet wurden, niemand die Moros gefragt, ob sie Teil des neuen Staates werden wollten. Ihre Petitionen und Proteste verhallten ungehört. Die Zentralregierung in Manila setzte auf eine Doppelstrategie. Einerseits versuchte sie, die Region mit ihren reichen Bodenschätzen und fruchtbarem Land zu „entwickeln“. Zum andern sollte die Umsiedlung landloser Bauern aus dem Norden und früherer kommunistischer Widerstandskämpfer die sozialen Spannungen im Norden mindern und die Exportfähigkeit des ganzen Landes steigern. Unter den Präsidenten Magsaysay und Marcos war diese Art der inneren Kolonisierung mit Unterstützung der USA offizielle Regierungspolitik.

Während die Bevölkerung Mindanaos 1913 noch zu 98% muslimisch war, sank der Anteil der Moros an der Gesamtbevölkerung der Insel bis 1976 auf 30%. Vor der Kolonisierung verfügten die Moros und Lumad, die nicht islamischen indigenen Ethnien, über den gesamten Grund und Boden. Heute besitzen ihre Nachfahren weniger als 15% des Landes, das zudem in entlegenen, weniger fruchtbaren Gebieten liegt. Rund 80% der muslimischen Familien sind heute landlose Pächter. Die öffentliche Verwaltung, das Militär, der Handel und die Dienstleistungen befinden sich fast ausschließlich in der Hand der aus dem Norden zugewanderten Siedler. Die von Christen dominierte philippinische Regierung hatte die Muslime Mindanaos gezielt an den Rand gedrängt und ihrer Lebensgrundlagen beraubt.

Die Kolonisierung Mindanaos im 20. Jahrhundert verlief alles andere als friedlich. Die Siedler rüsteten bewaffnete Milizen aus, die von paramilitärischen christlichen Sekten unterstützt wurden. Auf der anderen Seite wurden die Moros, die man von ihrem

Land vertrieben hatte, in den gewaltsamen Widerstand getrieben. Dies führte in der Zeit von Präsident Marcos (1966-86) zu einer endemischen Gewalt, die Mindanao zur am stärksten militarisierten Region des ganzen Archipels werden ließ. Viele Jahre lang waren bis zu 80% der philippinischen Armee auf Mindanao stationiert, um die Interessen der Siedler und ausländischen Konzerne zu verteidigen. Die Armee arbeitete dabei eng mit den paramilitärischen Milizen zusammen, die die Muslime bekämpften.

1968 wurde die Moro National Liberation Front (MNLF) als antikolonialistische Befreiungsarmee gegen die Zentralregierung gegründet, geeint unter dem Banner der Forderung nach Selbstbestimmung der Moros. Erklärtes Ziel der MNLF war es, auf Mindanao einen separaten, unabhängigen Staat der Moros zu errichten, die Republik „Bangsa Moro“. Als die philippinische Armee intervenierte, schlug die MNLF zurück. Im Zuge des jahrzehntelangen Guerrillakriegs wurden viele hundert Dörfer zerstört. 1972 forderte eine einzige Schlacht um die Stadt Jolo 2000 Opfer. Seit 1969 sind rund 120.000 Menschen im Zuge des Konflikts umgekommen, mehrere Hunderttausend mussten flüchten. Heute noch leben an die 200.000 Moros im malaysischen Gliedstaat Sabah und warten auf ihre Rückkehr nach Mindanao.

1976 versprach die vom Diktator Marcos geführte Regierung, verschiedenen Provinzen Mindanaos Autonomie zu gewähren. Daraufhin unterzeichneten die Konfliktparteien 1976 in Tripolis (Libyen) ein Friedensabkommen, das die Schaffung zweier autonomer Regionen vorsah. Doch blieb das Abkommen bloßes Papier. Diktator Marcos hatte mit taktischen Zugeständnissen versucht, die Front des Moro-Widerstands aufzubrechen und zu entzweien. Einige der zugesagten Entwicklungsagenturen wie z.B. die „Islamische Bank“ verfügten über dermaßen geringe Mittel, dass ihre Maßnahmen schnell verpufften. Das islamische Scharia-Recht wurde entgegen den Zusagen Manilas nicht eingeführt. Insgesamt blieb die finanzielle und kompetenzmäßige Ausstattung der autonomen Moro-Region sehr dürftig. Schließlich lehnte die MNLF die Autonomie-Dekrete der Regierung Marcos ab und kehrte zum bewaffneten Kampf zurück.

Nach dem Ende des Marcos-Regimes 1986 überzeugte der neue „starke Mann“ in Manila, Fidel Ramos, 1987 den Führer der MNLF, Nur Misuari, doch wieder in eine Autonomielösung für die Muslime Mindanaos einzuwilligen. Am 1. August 1989 trat das Staatsgesetz

Nr. 6734 zur Schaffung der autonomen muslimischen Region (ARMM) in Kraft. Doch die Abgrenzung und das Statut der neuen Region stellte weder die MNLF noch die MILF (Moro Islamic Liberation Front) zufrieden. Die neue autonome Region glich in Umfang und Struktur sehr stark der vorherigen, und hob sich insgesamt stark von jener Autonomie ab, die die Moros beim Tripolis-Abkommen 1976 im Auge gehabt hatten.²³⁷ Die MNLF brach die Friedensverhandlungen mit der Regierung ab und rief zum Boykott des anstehenden Referendums über die Autonomie auf. So stimmten 1989 nur vier Provinzen Mindanaos mehrheitlich für ihre Eingliederung in die ARMM, während sich die mehrheitlich christliche Bevölkerung von 10 der 14 Provinzen und 10 Städte Mindanaos gegen einen Einschluss in die ARMM aussprachen. Somit trat die Autonomie am 6. November 1990 für nur vier Provinzen in Kraft: Maguindanao, Nanao Sur, Tawi-Tawi und Sulu. 2001 stießen noch die Provinz Basilan und die Stadt Marawi dazu. Der Konflikt Zwischen Manila und der MNLF und MILF blieb in der Substanz ungelöst.

Erst am 2. September 1996 kam nach indonesischer Vermittlung ein weiteres Friedensabkommen zwischen der Regierung und der MNLF zustande. Dieses Abkommen enthielt nicht nur die Einrichtung einer verbesserten ARMM, sondern sah auch die Schaffung eines „Südphilippinischen Rates für Frieden und Entwicklung“ (SPCPD) unter Einschluss aller 14 Provinzen Mindanaos vor. Die christliche Mehrheit auf Mindanao lehnte jedoch dieses Abkommen von vornherein ab, insbesondere die neue Führungsrolle, die der MNLF dabei zugeordnet war. Die Christen protestierten gegen ihren Ausschluss von den Friedens- und Autonomieverhandlungen, die animistischen Lumad gegen ihren völligen Ausschluss von jeglichen Verhandlungen.

Bei den ersten demokratischen Wahlen der institutionellen Organe der ARMM 1996 wurde Nur Misuari zum Gouverneur gewählt sowie erstmals die 121 Mitglieder des autonomen Regionalparlaments. Die neue ARMM hatte zunächst mit größten Schwierigkeiten zu kämpfen. Der Gouverneur Misuari machte für sein Scheitern die schwache, mangelhafte Autonomie verantwortlich und kehrte zu den Waffen zurück. Seine kurze Revolte wurde aber schnell von den Regierungstruppen niedergeschlagen. Misuari ging ins Exil nach Malaysia.

²³⁷ Thomas MacKenna, „Muslim separatism in the Philippines: meaningful autonomy or endless war?“, in ASIA Source, 30-5-2006

Die MILF hingegen erkannte die Autonomie und das ihr zugrundeliegende Friedensabkommen zwischen der Regierung und der MNLF von 1996 von vornherein nicht an. Sie verlangte die Einrichtung einer echten Autonomie für alle 13 Provinzen Mindanaos, in welchen Muslime lebten, wie es im Tripolis-Abkommen von 1976 vorgesehen war. Andere radikalere Formationen kämpften weiterhin für eine unabhängige „Islamische Republik Bangsa Moro“ und verwerfen jegliche Autonomie als „bürokratisches Instrument zur Kontrolle und Integration der Moros“. Später traten islamische Splittergruppen wie Abu Sayyaf und Jamaa Islamiya mit Guerillaaktionen auf den Plan, die die gemäßigte Linie der MNLF und MILF zur Durchsetzung von Autonomie zu unterlaufen versuchen.²³⁸

Von 1990 bis 2005 erlebten die Philippinen vier verschiedene Präsidenten (Aquino, Ramos, Estrada, Arroyo), die allesamt einen eigenen Ansatz zur Lösung der Frage des muslimischen Mindanaos entwickelten. Auch die ARMM selbst wurde von vier verschiedenen Gouverneuren geführt, während in anderen Teilen Mindanaos der Guerrillakrieg wieder entbrannte und Tausende von Opfern forderte. Dieser Konflikt stärkt indirekt das philippinische Militär gegenüber der demokratisch gewählten Regierung. Auch die heutige Präsidentin Gloria Arroyo ist auf Gedeih und Verderb auf die Armee angewiesen. Mit dem von den USA nach dem 11.9.2001 ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ konnte die Armee ihre Positionen noch ausbauen und versuchte, den Kampf um Selbstbestimmung der Moros auf Mindanao mit dem islamischen Fundamentalismus der Abu Sayyaf-Gruppe in einen Topf zu werfen. Doch 2001 machte Präsidentin Arroyo einen neuen Anlauf für Friedensverhandlungen mit der MILF, der noch im Gange ist

3.16.2 Das Autonomiesystem

Die ARMM ist eine Sonderregion für die Provinzen Mindanaos mit mehrheitlich muslimischer Bevölkerung. Abschnitt 15 der Verfassung verfügt:

„Es werden autonome Regionen im muslimischen Mindanao und in den Cordilleras errichtet, die aus Provinzen, Städten, Gemeinden und geographischen Gebieten bestehen, die eine gemeinsame geschichtliche Identität und kulturelles Erbe, gemeinsame soziale und wirtschaftliche Strukturen haben und andere Merkmale teilen, im Rahmen der Verfassungsordnung, der nationalen Souveränität

²³⁸ Syed Serajul Islam (2003), S.195-224

und der territorialen Integrität der Republik der Philippinen.“²³⁹

Art. 16 überträgt dem Präsidenten die Befugnis der allgemeinen Aufsicht über die autonomen Regionen. Art. 17 der Verfassung sieht vor, dass alle Verantwortungsbereiche und Aufgaben, die weder durch die Verfassung noch durch Staatsgesetze den autonomen Regionen übertragen werden, bei der nationalen Regierung verbleiben. Ein staatliches Rahmengesetz sollte den Aufbau der beiden autonomen Regionen regeln, die von einer gesetzgebenden Versammlung und einer eigenständigen Regierung geführt werden sollten. Mit denselben Gesetzen sollten besondere Gerichtshöfe für das Zivil-, Familien- und Eigentumsrecht im Einklang mit der Verfassung und den Staatsgesetzen geschaffen werden.

Die Schaffung der autonomen Regionen sollte erst nach Zustimmung einer Mehrheit der Wähler im Rahmen einer Volksabstimmung in den betroffenen Gebieten in Kraft treten. Wie oben angemerkt, traten auf Mindanao bisher nur fünf Provinzen und eine Stadt der ARMM bei. Art. 20 der Verfassung zieht klare Grenzen für die Autonomie der ARMM: „Innerhalb seiner territorialen Ausdehnung und im Rahmen der Bestimmungen der Verfassung und der Staatsgesetze wird den autonomen Regionen die Gesetzgebungskompetenz für folgende Bereiche übertragen:

1. Verwaltungsorganisation
2. Beschaffung von finanziellen Eigenmitteln
3. traditionelle Eigentumsrechte und natürliche Ressourcen
4. Personen, Familien und Eigentumsrecht
5. Entwicklungsplanung für Städte und Regionen
6. Wirtschaftsentwicklung und Sozialpolitik
7. Tourismus
8. Bildungspolitik
9. Erhaltung und Entwicklung des kulturellen Erbes
10. Alle anderen Bereiche, die gemäß Staatsgesetz für die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt der Bevölkerung der Region erlassen werden können.²⁴⁰

Die Verfassung legt die Verantwortlichkeit für die lokale Polizei nicht genau fest, während „die Verteidigung und Sicherheit der Region in der Verantwortung der

²³⁹ <http://www.gov.ph/aboutphil/10.asp>: Die Verfassung der Philippinen. Die Autonomie der Cordillera-Region ist noch nicht umgesetzt.

²⁴⁰ Vgl. die Verfassung der Philippinen, Abschnitt 20

nationalen Regierung liegen“.²⁴¹

Bisher ist in der ARMM erst eine Teil-Autonomie erreicht worden. Mängel bestehen immer noch in der Finanzierung und bei den schlecht funktionierenden demokratischen Organen. Die ARMM ist heute noch eine der rückständigsten Regionen Mindanaos, die allem Anschein nach den Muslimen als Bevölkerungsgruppe nur geringe Vorteile brachte. Einige von Muslimen geforderte Regelungen wie ein Zivilrecht nach Scharia und die Islamschulen (Medressa) sind bisher nicht eingeführt worden. Multinationale, exportorientierte Unternehmen haben den Entwicklungsbedarf der Bevölkerung vernachlässigt, die Moros wurden wirtschaftlich weiter an den Rand gedrängt.²⁴² Ein muslimischer Staat auf Mindanao scheint eine Sackgasse zu sein, doch gelingt es radikalen Moro-Gruppen die Frustration der arbeitslosen Jugendlichen der ärmsten Gebiete der ARMM gegen die Regierung in Manila zu wenden.

Somit besteht unter den Muslimen der Philippinen heute allgemeines Unbehagen und Enttäuschung über die bisherigen Ergebnisse der Autonomie. Dies ist sowohl auf den Mangel an Ressourcen als auch auf den Mangel an Erfahrung der Regierung in der Führung einer modernen Verwaltung zurückzuführen. Überdies bestehen auch Kommunikations- und Verkehrsprobleme zwischen der Hauptstadt Cotabato City und den verschiedenen Teilen der ARMM.²⁴³ Die gewählten Regionalpolitiker machen hingegen für alle Mängel und Misserfolge die Regierung in Manila verantwortlich. Entwicklungsprogramme würden der ARMM noch immer von der Zentralregierung auferlegt und nicht von den demokratisch gewählten Vertretern der ARMM selbst entwickelt.²⁴⁴

Tatsächlich ließ das Friedensabkommen von 1996 viele Fragen offen. Zwei Phasen waren vorgesehen. Zum ersten die Errichtung des Südphilippinischen Rates für Frieden und Entwicklung (SPCPD), und zum zweiten die Einsetzung einer autonomen Regionalregierung bis September 1999, was nicht erfolgte.²⁴⁵ Somit wurde das Abkommen von 1996 nur teilweise erfüllt,

²⁴¹ Verfassung der Philippinen, Abschnitt 20

²⁴² Syed Serajul Islam, *Ethno-communal Conflict in the Philippines: The Case of Mindanao-Sulu Region*, in: Rajat Ganguly/Ian Macduff, *Ethnic Conflict & Secessionism in South and Southeast Asia*, London Sage Publications, 2003, 219-221

²⁴³ Vgl. „Centre for Autonomy and Governance“, ARMM Roundtable series, no.2, Manila 29-10-2003

²⁴⁴ *ebd.*

²⁴⁵ Vgl. http://www.wsws.org/de/2000/mai2000/jolo-m13_prn.html

da die ARMM nicht alle vorgesehenen Kompetenzen und entsprechenden Finanzen erhielt. So macht die ARMM 16 Jahre nach ihrer Gründung immer noch den Eindruck einer Baustelle. Die Ursachen des bisher geringen Erfolgs dieser autonomen Region liegen in folgenden Faktoren begründet:²⁴⁶

- die Schwäche des Regionalparlaments
- die fehlende Steuerhoheit und Finanzierung
- Mangel an Kompetenzen und Mitteln der SPCPD
- eine unverantwortliche Führung infolge von Vetternwirtschaft und Klientelismus innerhalb der Moros
- verbreitete Korruption
- das Fehlen von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsbemühungen
- das Fehlen eines unabhängigen Mediensystems

Schließlich gibt es in der ARMM wie in den gesamten Philippinen noch einen erheblichen Aufholbedarf im demokratischen System selbst. Neue soziale Organisationen und Bewegungen bemühen sich auf der Ebene der Zivilgesellschaft Mindanaos um eine vielversprechende Arbeit für Frieden und Konfliktprävention.

3.16.3 Geburtswehen einer Autonomie

Heute, 16 Jahre nach ihrer Gründung scheint die Autonomie der Muslime Mindanaos immer noch in Geburtswehen begriffen zu sein. Das Verhältnis zwischen der ARMM und der Zentralregierung in Manila muss noch geklärt und die jeweiligen Verantwortungsbereiche besser abgegrenzt werden. Der gewaltsame Konflikt um mehr Selbstbestimmung der Muslime Mindanaos ist noch nicht ausgestanden. Trotz einer funktionierenden Autonomie in Form der ARMM stehen die Muslime insgesamt sowohl wirtschaftlich wie kulturell unter Druck. Teile der neuen Moro-Elite, die immer nicht von qualifizierten Stellen und politischer Beteiligung weitgehend ausgeschlossen geblieben sind, sind immer noch ein Rekrutierungsfeld für den gewaltsamen Kampf. Seit 1990 hat die MILF diese Rolle mit geschätzten 6000 Kämpfern von der MNLF übernommen und erfährt dabei inländische und ausländische Unterstützung. Die MILF hatte sich 1977 von der MNLF abgespalten und setzte den Guerillakrieg auch nach dem Friedensabkommen von 1996 zwischen Manila und der MNLF fort. Tausende von früheren MNLF-Aktivisten waren mit den Ergebnissen der ARMM unzufrieden und entschieden sich für die Fortsetzung des Kampfs in

den Reihen der MILF.

Nun liegen verschiedene Optionen auf dem Tisch, die von einer verbesserten Autonomie bis zur föderalen Umgestaltung des gesamten Staats reichen. 2001 begann die neue Präsidentin Gloria Arroyo neue Friedensgespräche mit der MILF, mit der ein Waffenstillstand vereinbart wurde. Nach den Anschlägen vom 11.9.2001 in den USA erlaubten die Philippinen den USA, auf Basilan (Sulu-Archipel) gegen die Guerilla-Kämpfer der Abu Sayyaf, der kleinsten und radikalsten islamischen Separatisten-formation, zu intervenieren, doch bisher ohne Erfolg. Seit 2005 versucht Malaysia eine neue Friedenslösung zwischen Manila und der MILF zu vermitteln, die sich von Abu Sayyaf distanziert hat.

Auf der anderen Seite liegen im nationalen Parlament in Manila Vorschläge zur Umgestaltung der Philippinen in einen föderalen Staat vor. Eine solche Reform könnte allerdings nur von einer verfassunggebenden Versammlung verabschiedet werden. Der bestehende Einheitsstaat würde dabei nach geographischen und sprachlich-ethnischen Kriterien aufgeteilt. Auf Mindanao könnten drei Gliedstaaten entstehen, wobei einer, Bangsa Moro, der islamischen Bevölkerung vorbehalten bliebe. Einer der Hauptanlässe für diese Reformbemühungen ist der ungebrochene Konflikt auf Mindanao und die Notwendigkeit einer dauerhaften, stabilen Lösung. Die beiden größten Moro-Organisationen Mindanaos haben den Vorschlag begrüßt.

Quellen

Syed Serajul Islam, Ethno-communal Conflict in the Philippines: The Case of Mindanao-Sulu Region, in: Rajat Ganguly/Ian Macduff, Ethnic Conflict and Secessionism in South and Southeast Asia, London Sage Publications, 2003, S.195-224

Carmen A. Abubakar, The Muslim Guerrilla on the Philippines, Le Monde Diplomatique, 12.9.2003, auf: http://monde-diplomatique.de/pm/2003/09/12_mondeText.artikel,a0081.idx,23

Thomas MacKenna, "Muslim separatism in the Philippines: meaningful autonomy or endless war?", in ASIA Source, 30.5.2006; sowie derselbe, Muslim Rulers and Rebels. Everyday politics and armed separatism in the Southern Philippines, Berkeley 1998

Rosalita Tolibas-Nunez, Roots of conflict. Muslims, Christians and the Mindanao Struggle, Asian Institute

²⁴⁶ Vgl. Centre for Autonomy and Governance, ARMM Roundtable series, no.2, Manila 29-10-2003

MODERNE AUTONOMIESYSTEME

of Management, Makati City 1997

Peter Kreuzer, Die Rebellion der Muslime im Süden der Philippinen, Hessische Stiftung für Frieden und Konfliktforschung, Report 7/2003, at: <http://www.hsfk.de/downloads/report0703.pdf>

<http://www.armm.gov.ph> : offizielle Website der Regierung der ARMM

http://www.usip.org/library/pa/philippines/pa_philippines.html: Alle Friedensabkommen zwischen der MILF und MNLF und der Philippinischen Regierung

<http://www.luwaran.com>: Website der Moro Islamic Liberation Front (MILF)

<http://www.bangsamoro.com>: Website der Bewegung für ein freies Bangsamoro.



3.17 Bougainville (Papua Neuguinea)

Bevölkerung (2005)	175.160
Fläche	9.300 km ²
Hauptstadt	Arawa
Amtssprache	Englisch
Autonomie seit	2002
Ethnische Zusammensetzung	Verschiedene Ethnien mit 19 Sprachen

<http://en.wikipedia.org/>

Die Insel Bougainville mit einigen dazugehörigen kleineren Inseln liegt rund 1.000 Kilometer östlich von der Hauptstadt von Papua Neu Guinea (PNG). Die kulturelle Identität Bougainvilles ist eindeutig melanesisch geprägt, doch gibt es eine Reihe verschiedener Ethnien mit insgesamt 19 Sprachen. Diese Ethnien teilen einige Sitten und Bräuche, wie z.B. eine gegenüber PNG bessere Stellung der Frau in der Gesellschaft und der Auffassung des Landes als göttlicher Urgrund.²⁴⁷

3.17.1 Der Hintergrund des Konflikts

Bougainville wurde erst relativ spät kolonisiert. Anfänglich unter britisch-australischem Einfluss fiel Bougainville im späten 19. Jahrhundert an Deutschland. Nach Ende des 1. Weltkriegs wurde Bougainville zum Treuhandgebiet Australiens, das die Insel als eine Art Hinterhof behandelte. Trotz des Kolonialregimes entwickelten sich in der indigenen Bevölkerung dank besserer Bildungsmöglichkeiten eine kleine politische Elite. Bereits vor der Unabhängigkeit PNGs

1975 hatten einige Vereinigungen auf Bougainville die Selbstbestimmung verlangt. Man wollte in den Dorfgemeinschaften völlige Selbstverwaltung, Steuerbefreiung und eine Rückkehr zu den traditionellen Führungsstrukturen erreichen. So bildete sich eine politische Bewegung für soziale, wirtschaftliche und politische Autonomie heraus. Doch trotz seiner engen geschichtlichen und kulturellen Verbindungen zu den Solomon-Inseln wurde Bougainville zu PNG geschlagen, als dieses Land 1975 unabhängig wurde.

Schon vorher, 1969, hatte die Errichtung eines Kupferbergwerks durch den britischen Bergbaukonzern Rio Tinto eine traumatische Wirkung auf die Entwicklung Bougainvilles ausgelöst. 800 Menschen wurden umgesiedelt, 1400 ihrer Fischereirechte beraubt, da für das Bergwerk Land beschlagnahmt und enteignet wurde. Rio Tinto brannte 220 Hektar Regenwald nieder und vergiftete die Böden rings ums Bergwerk im Tagebau. Nach 20 Jahren Tätigkeiten hatte die Kupferförderung im Tagebau eine Tiefe von 500 Metern und einen Durchmesser von 7 km erreicht, wobei über eine Milliarde Tonne an Abraummateriale und Müll erzeugt worden war, das die Flüsse vergiftete. Nach 19 Jahren vergeblichen Protestes und Entschädigungsforderungen hatten 1988 einige Bougainvilleaner genug. Sie entwendeten Sprengstoff und jagten Elektromasten, Gebäude und Anlagen des Bergbaukonzerns in die Luft. Mit Guerrillataktik setzten sie schließlich die Schließung des Bergwerks durch.

Vor Ausbruch der Feindseligkeiten im März 1988 hatte dieses Kupferbergwerk immerhin rund 45% der gesamten Exporterlöse PNGs bestritten. Diese wirtschaftliche Bedeutung verleitete die Regierung in PNG mit Unterstützung Australiens zu einer harten militärischen Repression des Aufstands auf Bougainville. Die Bougainvilleaner gründeten die „Bougainville Revolutionary Army“ (BRA), um ihr Land und die Bevölkerung vor weiterer Ausbeutung zu schützen. Australien war infolge seiner früheren Rolle als Kolonialmacht in PNG von 1918 bis 1975 (mit kurzer Unterbrechung während des 2. Weltkriegs) kompromittiert. Nun versorgte Australien PNG mit militärischer Ausrüstung, Waffen und Ausbildung und unterstützte die Niederschlagung der Aufständischen auch finanziell. Die Marine PNGs konnte Bougainville nur dank der von Australien gelieferten Schnellboote und Versorgungsschiffe, Helikopter und Waffen in den Würgegriff nehmen. Die Bevölkerung der Operationsgebiete der BRA wurde in Konzentrationscamps zwangsumgesiedelt.

²⁴⁷ Roderic Alley, *Ethnosecession in Papua New Guinea*, S. 225-253, in: Yash Ghai (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hong Kong 2000

1997 heuerte die Regierung von PNG britische und südafrikanische Söldner an, um den Widerstand auf Bougainville zu brechen. Nachdem auch dies keinen Erfolg brachte, kam es am 30. April 1998 zum Waffenstillstand. Eine unbewaffnete Friedensüberwachungsmission der UN mit Mitgliedern aus Neuseeland, Fidschi, Vanuatu und Australien wurde auf der Insel stationiert. Im August 1998 wurde ein Kongress aller Führungspersonlichkeiten Bougainvilles abgehalten, der in seiner Schlussresolution festhielt: „Die Menschen von Bougainville sind geeint in ihrem gemeinsamen Wunsch nach einem unabhängigen Heimatland und rufen die Regierung von PNG auf, ihr die Möglichkeit zur Ausübung des individuellen und kollektiven Rechts auf Selbstbestimmung zu geben.“

248

3.17.2 Das Lincoln-Friedensabkommen

Zu einem formellen Friedensabkommen zwischen allen politischen bedeutsamen Kräften des Widerstands auf Bougainville und der Regierung von PNG kam es am 23. Januar 1998 in Christchurch (Neuseeland). Das Abkommen umfasste folgende Kernbestimmungen:

- einen dauerhaften Waffenstillstand ab 30. April 1998 mit Verlängerung des Mandats der UN-Beobachtermission bis zu jenem Datum;
- der stufenweise Abzug der Truppen von PNG parallel zur Wiedereinsetzung ziviler Regierungsorgane;
- eine spezielle UN-Beobachtermission zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Friedensabkommens;
- eine Amnestie seitens PNG für Personen, die aufgrund von Widerstandstätigkeiten in Haft waren;
- eine Übereinkunft zur Zusammenarbeit zum Wiederaufbau und zur Entwicklung von Bougainville;
- eine Übereinkunft zur Klärung der Zukunft Bougainvilles und zur Wahl einer Regierung der Wiederversöhnung binnen 1998.

Der zukünftige politische Status Bougainvilles wurde im Lincoln-Abkommen noch nicht festgeschrieben genauso wenig wie die Zukunft des Kupferbergbaus in Panguna. Frühere Proklamationen der Regierung von PNG, dass Bougainville auf jeden Fall Teil PNGs bleiben müsse, begannen zu wanken.

Die Gewalt ließ daraufhin schnell nach und normales

Leben kehrte in Wirtschaft und Verwaltung zurück. Eine ganze Reihe von Problemen von der Arbeitslosigkeit über die fehlende Polizei und Entwaffnung der Aufständischen bis hin zum Wiederaufbau blieben zunächst ungelöst. Auch auf politischer Ebene war man sich auf Bougainville zwischen Autonomie und Unabhängigkeit nicht einig. Ende 1998 ermöglichte das Parlament von PNG im Wege einer Verfassungsänderung die Schaffung einer autonomen „Bougainville Reconciliation Government“ (Regierung der Aussöhnung).

Im Mai 1999 wurden 69 Mitglieder des neuen Volkskongresses von Bougainville gewählt, der die Bevölkerung der Insel in den künftigen Verhandlungen mit der Regierung von PNG zum definitiven Status der Insel zu repräsentieren hatte. Im Mai 2000 kam man überein, eine demokratisch gewählte Regierung auf Bougainville zu bilden. Erst im August 2001 wurde das eigentliche „Bougainville Friedensabkommen“ von allen Konfliktparteien unterzeichnet. Das Abkommen besteht aus drei Teilen:

1. ein Entscheidungsverfahren zur Festlegung einer Autonomie für Bougainville innerhalb der Verfassungsordnung von PNG;
2. eine Volksabstimmung auf Bougainville über den politischen Status der Insel zwischen 2011 und 2016;
3. ein international überwachter Plan zur Abgabe aller Waffen.

Für die volle Umsetzung des Bougainville Friedensabkommens von 2001 waren Verfassungsänderungen durch das Parlament von PNG erforderlich. Ohne diese Änderungen hätte die Entwaffnung der Aufständischen nicht durchgeführt werden können. Für die Widerstandsbewegung auf Bougainville war es höchst bedeutend, die Waffen gemeinsam abzugeben, Versöhnungszeremonien zu veranstalten und glaubhafte Zusicherungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu erhalten. Die neue Interimsregierung von Bougainville unter der Führung von Gouverneur John Momis wurde mit den Aufgaben der inneren Sicherheit, Steuereinnahme, Exportkontrolle, Kriminalitätsbekämpfung, lokalen Gerichtsbarkeit und weiteren öffentlichen Dienstleistungen betraut. Fragen der internationalen Schifffahrt und Flugverbindungen, der Außen- und Verteidigungspolitik blieben in der Hand der Regierung von PNG. Die Interessen Bougainvilles werden im Parlament PNGs durch einen Abgeordneten vertreten. Eine vordringliche Aufgabe der neuen Regierung ist die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und der Schulen. Nach Abschluss des

Abkommens begann das Militär PNG sofort mit dem Abzug aus Bougainville.

Im März 2002 verabschiedete das Parlament von PNG ein Paket an Verfassungsänderungen, um auf Bougainville stufenweise ein Autonomie-system einzuführen. Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit der Abhaltung eines Referendums über den politischen Status Bougainvilles zwischen 2011 und 2016 vor. Die volle Einhaltung des Abkommens wurde von VN-Waffeninspektoren überwacht. Aufgrund ihrer Berichte wurde den zivilen Behörden mehr und mehr Kompetenzen übertragen. Auch der VN-Sicherheitsrat äußerte sich im April 2002 sehr zufrieden mit der Verabschiedung der Verfassungsänderungen durch das Parlament von PNG.

Im April 2002 ließ das Unternehmen Bougainville Copper verlauten, dass ihre Liegenschaften auf Bougainville zur Disposition standen, da keine Aussichten darauf bestanden, die Fördertätigkeiten wieder aufnehmen zu können. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage und des großen Bedarfs an Entwicklung wird Bougainville auch in den nächsten Jahren viel externe wirtschaftliche und technische Hilfe brauchen, wobei vor allem die zivile Infrastruktur und das Bildungswesen im Argen liegen.

Seit März 2002 hat Bougainville einen besonderen Autonomiestatus. Trotz der inneren Vielfalt und unterschiedlichen Positionen in Bougainvilles Gesellschaft gibt es einen tief verwurzelten Wunsch nach Autonomie.²⁴⁹ Nicht ein ethnisch begründeter Nationalismus war die Haupttriebfeder für die Forderungen nach Autonomie und Unabhängigkeit der Insel, sondern die andauernde Ausbeutung der Bodenschätze der Insel ohne Rücksicht auf die Bevölkerung und die langwährende Verletzung von Menschenrechten bis hin zum Einsatz fremder Söldner. Spätestens seit 1997 konnte die PNG-Regierung Bougainville nicht mehr bloß als innere Angelegenheit betrachten. Man kam zur Einsicht, dass auf Bougainville ohne institutionalisierten Dialog zwischen Bougainville und Unabhängigkeitsbewegung nichts mehr weitergehen würde. Die Rückkehr zum bewaffneten Kampf hätte beiden Seiten geschadet. „Weder die sofortige Selbstbestimmung noch der Status quo hätten die Freiheit gebracht, die die Aufständischen anstrebten“.²⁵⁰

Quellen

<http://www.unpo.org/Downloads/BougainvillePeaceAgreement29August01.pdf>: der Text des Bougainville Abkommens von 2001

Roderic Alley, Ethnosecession in Papua New Guinea, S. 225-253, in: Yash Ghai (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hong Kong 2000

Allan Noble, *The Bougainville Conflict*, auf: http://www.allannoble.net/the_bougainville_conflict.htm

249 Roderic Alley, *op. cit.*, 2000, S.250

250 *ebd.*, S.252



3.18 Aceh in Indonesien

Bevölkerung (2005)	4,031.589
Fläche	55.392 km ²
Hauptstadt	Banda Aceh
Ethnische Zusammensetzung	Acehnesen, Gays, Alas, Tamiang, Aneuk, Jamee, Kluet, Nieh, Simeulue
Amtssprachen	Basa Aceh, Bahasa Indonesia
Autonomie seit	2006

<http://en.wikipedia.org>

3.18.1 Geschichtlicher Hintergrund

Die Provinz Aceh im äußersten Westen der indonesischen Insel Sumatra war eine der ersten Regionen Südostasiens, die schon im 13. Jahrhundert islamisiert wurden. Die Acehnesen nennen ihr Land „serambi Mekkah“, die Veranda Mekkas, während die offizielle Bezeichnung für die autonome Provinz Aceh „Nanggroe Aceh Darssalam“ lautet.²⁵¹

Die Mehrheitsbevölkerung von Aceh hat eine eigene Sprache, das Acehnesische (oder Basa Aceh) und pflegt eine orthodoxere Form des Islam als der Großteil des restlichen Indonesien. 97% der Bevölkerung sind Muslime (80% davon sog. Santri), 2% sind Christen. 2002 wurde das islamische Zivil- und Strafrecht der Scharia wieder eingeführt. Die Zuwanderung von Migranten aus Java, die von der Zentralregierung im

Zuge des Transmigrasi-Programms in einigen Städten Acehs angesiedelt wurden, hat in jüngster Zeit einige Unruhe und Konflikte zwischen Einheimischen und Zuwanderern ausgelöst.

Die Acehnesen waren eines der letzten Völker des indonesischen Archipels, die von den Kolonialmächten unterworfen wurden. Erst 1873 begannen die niederländischen Truppen in die nördlich der wichtigen Stadt Medan gelegene Region einzudringen. Nahezu 30 Jahre leisteten die Acehnesen heftigen Widerstand gegen die Invasoren. Nach der Eroberung wurden einige ihrer prominenten Anführer hingerichtet. Dieser Krieg hinterließ im kollektiven Gedächtnis der Acehnesen tiefe, kaum vernarbte Wunden. So konnte es nicht überraschen, dass Aceh die japanischen Besatzer 1940 begrüßte, die die verhassten Holländer vertrieben. Auch in der Zeit des unabhängigen Indonesien blieb die Erinnerung an den heroischen antikolonialen Widerstand und Kampf um Selbstbestimmung für Aceh immer wach.

Der Konflikt zwischen Aceh und Indonesiens Zentralregierung reicht in die ersten Jahre der indonesischen Unabhängigkeit zurück. Nach der Unabhängigkeitserklärung am 17. August 1945 unterstützte Aceh bedingungslos den Aufbau des neuen Staats. Die ersten Flugzeuge der indonesischen Armee sollen angeblich von Aceh geliefert worden sein. Doch betonten die Acehnesen auch immer ihre ethnisch-religiöse Eigenart und setzten die Einrichtung einer eigenen Provinz durch. Doch 1953 wurde Aceh zur benachbarten Provinz Nord-Sumatra geschlagen, die vorwiegend von christlichen Batak bewohnt wird. Daraufhin organisierte die Führungsschicht des damaligen Aceh, mit Unterstützung der islamischen

²⁵¹ <http://www.NAD.go.id>: Offizielle Website der Regierung von Aceh

Geistlichkeit, den „ulamas“, den Widerstand gegen die Regierung in Jakarta. Einer der prominentesten ulama, Daud Bereuh, schloss sich der Bewegung Darul Islam (Haus des Islam) an, die sich auf Sulawesi und Westjava für einen islamischen Staat in ganz Indonesien einsetzte.

1959 gelang es Präsident Sukarno diese Widerstandsfront aufzubrechen, indem er den Acehnesen in der religiösen Gerichtsbarkeit und im Bildungswesen wesentliche Zugeständnisse machte. Aceh wurde wiederum zu einer eigenen Provinz als „Sondergebiet“ mit ähnlichem Status wie das Sultanat von Yogyakarta und die Hauptstadt Jakarta. Als 1965 Suharto die Macht übernahm, wurde dieser Status zwar formell beibehalten, doch Acehs Sonderrechte wurden abgeschafft und die Provinz hatte sich derselben zentralistischen und korrupten Bürokratie unterzuordnen wie das gesamte übrige Indonesien. Diese Entfremdung verstärkte sich zusehends, als in Aceh große Erdgasvorkommen und weitere Bodenschätze entdeckt wurden, die von der staatlichen Erdölgesellschaft PETRAMINA und der amerikanischen Mobil Oil erschlossen wurden.

Obwohl Aceh über solch bedeutende Erdöl- und Erdgasreserven verfügt, kam die Provinz selbst kaum in den Genuss der enormen Erlöse aus der Förderung. Seine Infrastrukturen und öffentlichen Dienste blieben rückständig und die einheimischen Arbeitskräfte wurden gegenüber Zuwanderern aus Java andauernd diskriminiert. Die daraus folgende, verbreitete Frustration verschärfte unvermeidlich auch schon vorhandene ethnische und politische Spannungen.

Ein weiterer Grund für die wachsende Entfremdung Acehs vom indonesischen Staat war auch in den kulturellen und religiösen Unterschieden zu suchen. Aufgrund ihrer geschichtlich engen Beziehungen zum Nahen Osten praktizieren die Acehnesen eine orthodoxere Version des Islam, während in den meisten Gebieten Indonesiens der Islam stark von früheren animistischen Vorstellungen und Traditionen beeinflusst ist. Der eher säkularistisch geprägte Nationalismus des Suharto-Regimes von 1965 bis 1998 unterdrückte nicht nur jegliche Opposition, sondern förderte auch die indonesische Kultur im gesamten Staatsgebiet. Viele Acehnesen empfanden dies als verdeckte Form des javanesischen Chauvinismus und als Bedrohung für ihre besonderen islamischen Traditionen. Ihre Unzufriedenheit mündete in die allgemeine Forderung nach mehr Autonomie und gar völlige Unabhängigkeit von Indonesien.

Ende der 60er Jahre entstand in diesem Klima unter

der Führung von Hasan di Tiro, einem Nachfahren des legendären acehnesischen Nationalhelden Cik di Tiro, eine bewaffnete „Bewegung für ein unabhängiges Aceh (Gerekan Aceh Merdeka, GAM). 29 Jahre lang kämpfte die GAM gegen indonesisches Militär und Polizei, wobei sich Phasen des Waffenstillstands und des blutigen Guerrillakriegs abwechselten. 1989 erklärte die Zentralregierung Aceh offiziell zur „Militär-operationszone“. Unbehindert von der internationalen Gemeinschaft konnte die indonesische Armee zehn Jahre lang, also bis 1998 jede Art von Menschenrechtsverletzungen an der Bevölkerung begehen. Über 12.000 Menschen verloren ihr Leben.

3.18.2 Die Entstehung der Autonomie

Nach dem Fall des Suharto-Regimes 1998 beruhigte sich die Lage in Aceh. Ein erstes Waffenstillstandsabkommen zwischen der GAM und dem indonesischen Militär trat am 1. Januar 2002 in Kraft und sollte den Boden für ein umfassenderes Friedensabkommen bereiten. Tatsächlich gelang es am 9. August 2001 eine erste Übereinkunft zur Schaffung einer Autonomie zu erzielen, das der Provinz Aceh einige neue Zuständigkeiten auf kulturellem und finanziellen Gebiet übertrug. Doch blieb die zentralistische Verwaltungsstruktur und die Kontrolle der wichtigsten wirtschaftlichen Ressourcen durch staatliche und ausländische Konzerne davon unberührt. Die Widerstandsbewegung befürchtete, dass von einer solchen beschränkten Autonomie nur die lokale, mit Jakarta verfilzte Elite profitiert hätte. Der neue Präsident Wahid unterschätzte offensichtlich die Hartnäckigkeit, mit welcher die Bevölkerung Acehs die Forderung nach weitreichender Selbstbestimmung unterstützte. Die Wahl von Megawati Sukarnoputri, einer kämpferischen Nationalistin, zur Staatspräsidentin 2002, ließ eine neue Runde der Auseinandersetzung mit Aceh als unvermeidlich erscheinen. Einer gewaltfreien Bewegung gelang es, eine Million Menschen für die Forderung nach einer Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Acehs auf die Straße zu bringen. Dies lehnte Sukarnopurti jedoch strikt ab.

Das erste Autonomieexperiment in Aceh war im Mai 2003 endgültig gescheitert, als die Zentralregierung das Kriegsrecht in Aceh erklärte und eine groß angelegte Offensive gegen die Rebellen startete. 2003 wurde ganz Aceh zum Notstandsgebiet erklärt. Doch gelang es auch den 40.000 Mann starken Truppen nicht, die Guerrilleros der GAM zu besiegen. Die Armee verübte während dieser Offensive zahllose extralegale Hinrichtungen, Verbrechen an der Zivilbevölkerung

aller Art und trieb mehrere 100.000 Menschen in die Flucht.²⁵²

Am 26. Dezember 2004 wurde die Westküste von Aceh einschließlich der Städte Banda Aceh, Calang und Meulaboh von einem Tsunami bisher ungekannter Gewalt verheert: 230.000 Menschen kamen in den Fluten um, 400.000 wurden obdachlos. Einige Viertel der Hauptstadt Banda Aceh wurden völlig zerstört und viele Küstenorte verschwanden von der Bildfläche. Unter dem Eindruck dieser Katastrophe erklärten Armee und GAM einen Waffenstillstand und betonten die Notwendigkeit einer sofortigen Friedenslösung. Die indonesische Regierung hielt jedoch die Zugangsbeschränkungen für Journalisten und Hilfsorganisationen in die umkämpften Gebiete aufrecht, obwohl Aceh insgesamt für die ausländische Katastrophenhilfe geöffnet wurde.

2005 trat der erste frei gewählte Präsident Indonesiens sein Amt an. Yudhoyono drängte sofort auf neue Verhandlungen mit der GAM mit dem Ziel Autonomie. Die von Finnland vermittelten und in Helsinki abgehaltenen Friedensgespräche führten rasch zu einem „Memorandum of Understanding“, das am 15. August 2005 unterzeichnet wurde und den 29 Jahre dauernden militärischen Konflikt zwischen Jakarta und Aceh beendete. Im Dezember 2005 wurde der militärische Flügel der GAM formell aufgelöst und der größere Teil der indonesischen Armee zog sich aus Aceh zurück.

Hauptursache des Konflikts waren in geringerem Maße religiös-ethnische Differenzen, als vielmehr die fortgesetzte Weigerung der Zentralregierung, der Bevölkerung Acehs mehr politische und wirtschaftliche Selbstbestimmung zuzugestehen. Neben dem militärischen Widerstand der GAM hatte sich in Aceh auch ein weitverzweigtes Netz an politischen Kräften der Zivilgesellschaft herausgebildet, die mit gewaltfreien Mitteln für die Rechte der Acehnesen kämpften und sich für die Möglichkeit der freien Entscheidung der Bevölkerung einsetzten. Doch auch auf der anderen Seite gab es mindestens drei Gruppen, die ein konkretes Interesse an der Fortsetzung des Konflikts hegten. Erstens, die indonesische Armee, die offiziell zur Aufrechterhaltung der nationalen Integrität im Einsatz waren, als Garant der staatlichen Einheit Indonesiens. Doch hatten die Militärs abseits der offiziellen Legitimation ein direkter Interesse an der Nutzung der Ressourcen Acehs, da sie für die Sicherheit der Erdöl- und Erdgaskonzerne zu sorgen

hatten. Zudem ließ sich aus dem Drogen- und Waffenhandel zusätzlicher Profit erzielen. Unter den höchsten Militärs machte das geflügelte Wort die Runde: „Wenn du aus Aceh zurückkommst, bist du entweder reich oder tot“.²⁵³ Eine dritte Gruppe war ein Teil der mit der Zentralregierung kollaborierenden lokalen Elite, die aus der Militärpräsenz in Aceh wesentliche wirtschaftliche Gewinne zog.

3.18.3 Acehs neue Autonomie

Acehs Autonomie befindet sich nach der Verabschiedung des Autonomiegesetzes im Juli 2006 noch im Aufbau, doch nach dem Scheitern der ersten beiden Versuche zur Errichtung einer Territorialautonomie 1953 und 2002 scheint der dritte Anlauf unter besserem Stern zu stehen. Nach 29 Jahren Guerrillakrieg und dem Trauma des Tsunami vom 26. Dezember 2004 scheint der politische Kontext für eine dauerhafte Friedenslösung aufgrund einer umfassenden Selbstverwaltung der Provinz günstig zu sein. In ihrem Einvernehmensprotokoll hatte die Bewegung für ein freies Aceh GAM und die Zentralregierung einen vollständigen Waffenstillstand, den Verzicht auf Unabhängigkeit und die Entwaffnung der Rebellen vereinbart. Die indonesische Regierung erlaubte ihrerseits der GAM, sich in eine regionale politische Partei umzuwandeln. Dies bedeutet eine Abweichung von einer Verfassungsbestimmung, die nur staatsweit konstituierte Parteien erlaubt, die in mindestens der Hälfte aller Provinzen Indonesiens präsent sein müssen. Die Zahl der Regierungssoldaten in Aceh sollte auf 14.700, jene der Polizisten auf 9.100 beschränkt bleiben. Die neue, gemeinsam von der EU und ASEAN gebildete „Aceh Monitoring Mission“ (AMM) überwacht die Umsetzung dieser Verpflichtungen.²⁵⁴

Eine häufig geäußerte Kritik am Sonderautonomiegesetz von 2001 war jene, dass es in Aceh kaum Konsultationen gegeben hatte, weshalb viele Bestimmungen den Vorstellungen der Acehnesen zuwiderliefen. Bei der Ausarbeitung des neuen Autonomiegesetzes seit September 2005 wurde hingegen die Bevölkerung selbst, die Diaspora-Gemeinschaft und die Nicht-Regierungsorganisationen Acehs ausgiebig einbezogen. Der Gesetzesvorschlag wurde nach diesen Befragungen vom Provinzparlament auf der Grundlage eines Entwurfs der drei Universitäten

²⁵³ Edward Aspinall, *Peace at last?*, in Inside Indonesia, October/December 2005

²⁵⁴ Crisis Group Asia Briefing, n.44, 13 December 2005, Aceh: so far, so good, <http://www.icg.org>

²⁵² Vgl. <http://www.hrw.org/> : Human Rights Watch

Acehs erstellt. Mit Hilfe einer Reihe von Experten und finanzieller Unterstützung der UNDP arbeitete eine 18-köpfige Kommission monatelang an diesem Entwurf, unter Beteiligung der GAM, religiöser Führer, Hochschullehrer, NROs und Mitglieder der Provinzregierung. Das Ergebnis war ein aus 209 Artikeln bestehendes Gemeinschaftswerk, das dem indonesischen Parlament zur Beschlussfassung übermittelt wurde.

Am 13. Juli 2006 verabschiedete das Parlament in Jakarta das neue „Gesetz zur Regierung in Aceh“ (Law on the Governing in Aceh). Dieses Gesetz geht gegenüber das Autonomiegesetz von 2001 in zahlreichen Aspekten erheblich hinaus:²⁵⁵

1. Die autonome Provinz Aceh wird mit den Grenzen vom 1. Juli 1956 errichtet. Dies widerspiegelt den Konsens der meisten betroffenen Parteien und schließt jede zukünftige Teilung und Abspaltung einzelner Gebiete aus²⁵⁶
2. Der Name Aceh und die Titel der politischen Ämter werden vom Provinzparlament Acehs selbst in der ersten Legislatur festgelegt. Gemäß des Friedensabkommens von Helsinki definiert das Gesetz Aceh nicht als autonom oder Provinz mit Sonderautonomie, sondern bezieht sich einfach auf den Begriff Aceh. Die Nomenklatur war für die GAM von besonderer Bedeutung, da ein klarer Unterschied zwischen der früheren Autonomie und der neuen Ordnung getroffen und Acehs Stellung als eine besondere Provinz Indonesiens markiert werden sollte.
3. Aceh wird die Regierungsgewalt mittels ihrer zivilen Verwaltung und Gerichtsbarkeit in allen inneren Angelegenheiten ausüben. In der Zuständigkeit des Zentralstaat bleiben die Außenpolitik, die Justiz und Religionsfreiheit sowie weitere Bereiche, die von der indonesischen Verfassung der Zentralregierung vorbehalten werden.
4. Wenn die indonesische Regierung internationale

Verträge mit besonderem Interesse für Aceh abschließt, muss das Provinzparlament Acehs angehört werden und zustimmen.

5. Entscheidungen des indonesischen Parlaments betreffend Aceh müssen nach Absprache und im Einvernehmen mit dem Provinzparlament von Aceh getroffen werden.
6. Verwaltungsmaßnahmen, die von der Regierung in Jakarta bezüglich Aceh veranlasst werden, müssen im Einvernehmen mit der Regierung von Aceh durchgeführt werden.
7. Aceh hat das Recht auf regionale Symbole wie einer eigenen Flagge, eines Banners und einer Hymne.
8. Der Kanun Aceh wird für Aceh wieder eingeführt, als Akt der Achtung der Tradition, Bräuche und Eigenart der Bevölkerung Acehs, wobei die Erfordernisse der heutigen Zeit berücksichtigt werden müssen.
9. Der wali nanggroe wird künftig von den Vertretern der Traditionsvereinigungen (adat), von den Religionslehrern (ulama) und von „prominenten Bürgern“ aus allen 21 Distrikten Acehs für 5 Jahre gewählt. Diese Figur hat größte Symbolkraft für die Wahrung der kulturellen Identität Acehs. Ursprünglich hatte die GAM vorgeschlagen, ihren Anführer Hasan di Tiro auf Lebenszeit zum wali nanggroe zu bestimmen.
10. Das Autonomiegesetz erlaubt die Gründung lokaler Parteien, doch können diese, auf Forderung der GAM, auch nur an Wahlen zum Provinzparlament und den Distriktparlamenten in Aceh teilnehmen, nicht jedoch Kandidaten für das nationale Parlament in Jakarta aufstellen.
11. Auch unabhängige Kandidaten werden für die Wahl des Gouverneurs Ende 2006 zugelassen. Die Kandidaten müssen mindestens 30 Jahre alte indonesische Staatsbürger sein, die den Islam befolgen. Wer aufgrund politischer Vergehen oder sog. Subversion verurteilt worden ist, kann ebenfalls kandidieren. Diese Bestimmungen erlauben es früheren politischen Häftlingen der GAM, die entlassen oder amnestiert wurden, nicht nur für den Posten des Provinzgouverneurs zu kandidieren, sondern auch für die Spitzenposten in der Distriktverwaltung.

Die GAM ist mit der Rolle, die das Autonomiegesetz vom 13. Juli 2006 den Militärs in der Provinz Aceh

²⁵⁵ Der Text des neuen Gesetzes findet sich auf: www.NAD.go.id (nur in Bahasa Indonesia)

²⁵⁶ Die Teilung von Aceh ist von zwei politischen Kräften der interessierten Gebiete Acehs favorisiert worden, nämlich *Aceh Leuser Antara* (ALA) und *Aceh Barat Selatan* (ABAS). Der Druck, von Aceh getrennte, aber nicht ethnisch begründete, und von der GAM nicht beeinflusste Distrikte zu schaffen, entstand schon um 2000, als Vertreter der Volksgruppen der Gayo, Alas and Singkil die Schaffung der separaten Provinz GALAKSI forderten. Die Regierung Yudhoyono hat jedoch klargestellt, dass sie keine Teilung Acehs unterstützen werde.

zugedacht hat, noch nicht zufrieden.²⁵⁷ Die Armee sollte gemäß Abkommen nur für Verteidigungszwecke in Aceh stationiert werden dürfen. Die GAM hat sich jedoch nur bei der AMM, der europäisch-asiatischen Beobachter-mission, bezüglich dieser Bestimmung beschwert. Die AMM hat ihrerseits das neue Autonomiegesetz als substantielle Erfüllung des „Memorandum of Understanding“ vom 15. August 2005 begrüßt und anerkannt.

Ein Streit entstand rund um das neue Menschenrechtstribunal, das sich nur mit neuen Menschenrechtsverletzungen, nicht jedoch mit den während des 29-jährigen Aceh-Konflikts begangenen Verbrechen befassen darf, der über 12.000 Opfer gefordert hatte.

Bezüglich der wirtschaftlichen Aspekte der neuen Autonomie regelt das Gesetz eine Reihe grundlegender Fragen:

- Aceh hat das Recht, Anleihen auch außerhalb der Provinz aufzunehmen und Zinssätze auch in Abweichung zu jener der indonesischen Zentralbank festzulegen;
- Aceh hat das Recht, eigene Steuern zur Finanzierung seiner offiziellen Aufgaben einzuführen. Es kann internationale Handelsbeziehungen unterhalten und die Auslandsinvestitionen sowie den Fremdenverkehr regeln.
- Die Nutzung der natürlichen Ressourcen in den Küstengewässern rund um Aceh fällt in die Zuständigkeit der Provinz Aceh.
- Bereits im Autonomiegesetz von 2001 war vorgesehen, dass Aceh einen Anteil von 70% des Erlöses der Förderung von Bodenschätzen in Aceh erhält. Dies wird im neuen Gesetz bestätigt.
- Aceh ist verantwortlich für die Verwaltung und Entwicklung aller See- und Flughäfen innerhalb der Provinz.
- Aceh steht in freiem Handelsaustausch mit dem restlichen Indonesien ohne besondere Restriktionen, Abgaben und Steuern aufzuerlegen.
- Aceh hat das Recht, eigenständige Verkehrsverbindungen mit anderen Ländern aufzubauen.
- Die indonesische Regierung verpflichtet sich zu voller Transparenz bei der Eintreibung und Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen dem Zentralstaat und der Provinz Aceh. Unabhängige Rechnungsprüfer

²⁵⁷ Malik Mahmud, ein führendes Mitglied der GAM, kommentierte das Gesetz folgendermaßen: „Wir sind mit diesem Gesetz nicht zufrieden, weil viele Regelungen in der Substanz vom Geist des Einvernehmensmemorandums abweichen.“ See <http://www.achehtimes.com>

werden diese Vorgänge überwachen und die Ergebnisse der Regierung von Aceh mitteilen.

Diese Bestimmung des neuen Gesetzes ist für die Finanzierung der künftigen Autonomie von entscheidender Bedeutung. Überdies muss Jakarta der Provinz Aceh aus einem eigenen, von der Zentralregierung verwalteten „Dezentralisierungsfonds“ weitere Mittel überweisen. Dieser Fonds wird zu 25% aus Mitteln des Zentralstaats gespeist und versteht sich als eine Art Finanzausgleichsfonds im Zuge der Dezentralisierung von Staatsfunktionen an die Provinzen.

Der Friedensprozess in Aceh entwickelt sich bisher gemäß der im August 2005 getroffenen Vereinbarungen. Die GAM hat ihre Waffen abgegeben, die Regierung hat ihre Truppen zum größeren Teil abgezogen, amnestierte Gefangene sind freigelassen worden. Der Friedensprozess scheint von der indonesischen Regierung mit voller Überzeugung betrieben zu werden und auch die Zivilgesellschaft Acehs scheint die Chancen der neuen Autonomie zu erkennen.

Diese Autonomieregelung überträgt der Provinz Aceh mehr Machtbefugnisse als jeder anderen Provinz Indonesiens. Acehs erste Wahlen zum Provinzparlament und des Gouverneurs der autonomen Region sind im November 2006 abgehalten worden. Ein früherer Kommandant der GAM wurde mit großer Mehrheit zum Gouverneur gewählt. Einige Mitglieder des indonesischen Parlaments befürchteten, dass sich dieses Gesetz langfristig auf die Regierungsfähigkeit Indonesiens in verschiedenen anderen entlegeneren Gebieten auswirken könne, wie z.B. in Irian Jaya (West-Papua), das ebenfalls Autonomie und Selbstbestimmung fordert. Doch Aceh blickt nun optimistisch auf eine neue Zeit der internen Selbstbestimmung.

Quellen

<http://www.NAD.go.id>: Offizielle Website der Regierung von Aceh

<http://www.achehtimes.com>: Die wichtigste Tageszeitung von Aceh in englischer Sprache

http://www.acheh-eye.org/data_files/english_format/peace_process/augmon/augmon.html: das Einvernehmensprotokoll (Memorandum of Understanding) vom 15. August 2005

<http://www.acehinstitute.org/english>: eines der wichtigsten Menschenrechtsinstitute Acehs

[http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/Jah99544.](http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/Jah99544.htm)

[htm](http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/Jah99544.htm): Beobachtungsstelle humanitärer Krisen.

<http://www.globalsecurity.org/military/world/para/aceh.htm>

International Crisis Group Asia Briefing, n.44, 13 December 2005, Aceh_so far. So good, at: [http://www.](http://www.icg.org)

[icg.org](http://www.icg.org)

Klaus Fritsche/Klaus Schreiner (Hrsg.), Nach den Wellen der Zerstörung – Wiederaufbau und Autonomie – Aceh nach dem Tsunami, Asienhaus Essen 2005

Edward Aspinall, Peace at last?, in Inside Indonesia, October/December 2005

3.19 Neu-Kaledonien und Französisch-Polynesien (Frankreich)

3.19.1 Französisch-Polynesien

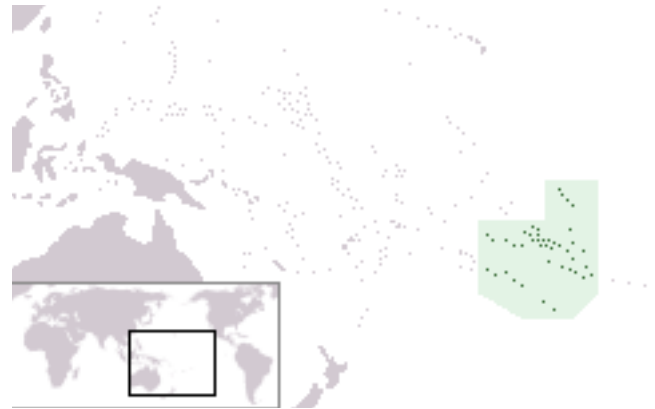
<i>Bevölkerung (2004)</i>	264.000
<i>Fläche</i>	4.167 km ²
<i>Hauptstadt</i>	Papeete
<i>Amtssprachen</i>	Französisch
<i>Autonomie seit</i>	2004
<i>Ethnische Zusammensetzung</i>	Polynesier (78%), Chinesen (12%), Franzosen, andere

<http://en.wikipedia.org/>

Während Korsika bisher keine echte Territorialautonomie erhalten hat, hat Frankreich zwei seiner Überseegebiete einen Autonomiestatus gewährt, Neu-Kaledonien und Französisch-Polynesien. Das im südöstlichen Melanesien gelegene Neu-Kaledonien ist eine frühere französische Kolonie, die formell noch in der Liste der VN der „abhängigen Gebiete“ geführt wird.²⁵⁸ Zusammen mit anderen Pazifikinseln wie Französisch-Polynesien und Wallis und Futuna ist Neu-Kaledonien Teil der französischen Republik, hat jedoch einen besonderen Status. Neu-Kaledonien war bis 1946 Kolonie und wechselte dann zur Rechtsform eines Überseegebiets („territoire d’outre-mer“ oder TOM) bis 1999. Dank des Abkommens von Nouméa genießt die Insel seit 1999 Territorialautonomie. Französisch-Polynesien erhielt denselben Status 2004. Diese beiden Territorien sind die einzigen Gebiete Frankreichs, die keine „collectivité territoriale“ bilden, sondern eine autonome Region (POM, pays d’outre-mer). Neu-Kaledonien kann ab 2014 in einer Volksabstimmung entscheiden, ob es weiter bei Frankreich bleiben oder ein unabhängiger Staat werden will.

Von 1946 bis 2003 hatte Französisch-Polynesien den Status eines Überseegebiets (franz.: Territoire d’Outre Mer, bzw. TOM). Heute ist Französisch-Polynesien genauso wie Neukaledonien zum POM erklärt worden (franz.: Pays d’Outre Mer, bzw. Überseeland) und hat aufgrund des Staatsgesetzes Nr. 2004-192 (27. Februar 2004) eine weitreichende Territorialautonomie erhalten. Die Verteidigung, Polizei, das Justiz- und Geldwesen

²⁵⁸ Die vollständige Liste der „Abhängigen Gebiete“ ist im Anhang, Teil 5, aufgeführt. In rechtlicher und politischer Hinsicht kann Neu-Kaledonien seit 1999 nicht mehr als solches eingestuft werden.



sind in der Zuständigkeit der Zentralregierung verblieben. Frankreich wird in Französisch-Polynesien durch einen Hochkommissar (Haut-Commissaire de la République) vertreten. Offizielle Sprache des Archipels ist Französisch, doch die indigenen Sprachen werden verbreitet im Bildungssystem verwendet.

Die aus 57 direkt gewählten Mitgliedern bestehende Gesetzgebende Versammlung ist für die Regelung nahezu aller internen Angelegenheiten zuständig. Der Präsident von Französisch-Polynesien und gleichzeitig Regierungschef wird von der Versammlung gewählt. Die Regierung übt die Exekutivgewalt in Französisch-Polynesien aus und kann Gesetze zur Verabschiedung in die Versammlung einbringen.

Französisch-Polynesien entsendet zwei Abgeordnete zur französischen Nationalversammlung, von welchen einer den Verwaltungsbezirk der Leeward-Inseln, die Austral-Inseln, den westlichen Teil von Tahiti (einschließlich der Hauptstadt Papeete), der andere Abgeordnete vertritt den zentralen und östlichen Teil von Tahiti, den Tuamotu-Bezirk und die Marquesas-Inseln. Französisch-Polynesien entsendet auch einen Senator in den französischen Senat.

3.19.2 Neu-Kaledoniens Geschichte

<i>Bevölkerung (2010)</i>	245.580
<i>Fläche</i>	19.060 km ²
<i>Hauptstadt</i>	Nouméa
<i>Amtssprachen</i>	Französisch, Kanaky
<i>Autonomie seit</i>	1999/2003
<i>Ethnische Zusammensetzung (1996)</i>	Kanaken 44,6%, Weiße 34,5%, Polynesier 11,8%; Indonesier 2,6%; andere 6,5%

<http://en.wikipedia.org/>

Der mit Neu-Kaledonien benannte Archipel wurde erstmals rund 1500 v. C. von austronesischen Ethnien und im 11. Jahrhundert von Polynesiern besiedelt. 1174 sichtete der britische Entdecker



James Cook die Hauptinsel und benannte sie mit dem poetisch-patriotischen Begriff für Schottland, nämlich Kaledonien. Im 19. Jahrhundert wurde die indigene Inselbevölkerung auf den Sklavenmärkten für die Zuckerrohrplantagen zwischen Fidschi und dem australischen Queensland verkauft. Christliche Missionare kamen auf die Insel und beseitigten zahlreiche indigene Traditionen und Bräuche.

1853 wurde die Insel von Frankreich besetzt, als Napoleon III. versuchte, sich gegenüber der britischen Vormacht im Pazifikraum zu behaupten. Nach dem Beispiel der britischen Politik in Australien, siedelte Frankreich zwischen 1854 und 1922 insgesamt 22.000 verurteilte Strafgefangene, sog. felons, in Strafkolonien an der Südwestküste der Insel an. Unter diesen Gefangenen befanden sich sowohl Kriminelle, als auch politische Häftlinge wie etwa die Pariser Sozialisten und kabyllische Nationalisten aus den französisch beherrschten Maghreb-Ländern. Gegen Ende der Ära der Strafkolonie siedelten sich auch freie Europäer neben den inzwischen freigelassenen ehemaligen Häftlingen an. Die Zahl der europäischen Siedler und Lohnarbeiter aus anderen Teilen Asiens überstieg bald die Zahl der Einheimischen. Im selben Zeitraum schrumpfte die indigene Bevölkerung der Kanaken rasch infolge von eingeschleppten Krankheiten und Zwangsarbeit. Die Kanaken wurden einem Apartheid-ähnlichen System unterworfen, dem Code de l'Indigénat, das ihrer Bewegungsfreiheit, ihrem Eigentum an Grund und Boden und ihren Lebensgrundlagen enge Grenzen setzte.

1985, als Neu-Kaledonien den Status eines Übersee-

stand gegen die Franzosen in der „Front de Libération National Kanak Socialiste“ (FLNKS). Unter der Führung des legendären Jean Marie Tjibaou kämpfte die Befreiungsfront für einen unabhängigen Staat Kanaky. Tjibaou wurde zwar nach einigen blutigen Angriffen 1989 ermordet, konnte aber Paris 1988 ein erstes Abkommen zur Stärkung der Autonomie der Insel abringen: die Matignon-Übereinkunft. Erst ein Jahrzehnt später besiegelten die politischen Vertreter Neu-Kaledoniens und die französische Regierung den neuen Autonomiestatus im Abkommen von Nouméa von 1998, das einen als irreversibel bezeichneten Autonomieprozess einleitete. Das Abkommen schuf u.a. eine neukaledonische Staatsbürgerschaft, offizielle Symbole der neukaledonischen Identität und verankerte die Möglichkeit, ab 2014 eine Volksabstimmung über den endgültigen Status der Insel abzuhalten.

Die relative Mehrheit der Bevölkerung besteht unter ethnischen Aspekten aus melanesischen Kanaken (44,6%, 1996), während Polynesier und Indonesier weitere 15% ausmachen. Weiße Europäer, die seit mehreren Generationen auf Neu-Kaledonien gelebt haben, werden *caldoches* genannt, während die in jüngerer Zeit eingewanderten Franzosen „*metropolitains*“ genannt werden. Letztere siedeln sich für kürzere Arbeitseinsätze an oder verbringen ihren Lebensabend auf der Insel. Bis 1998 waren die indigenen Kanaken sozial und wirtschaftlich diskriminiert, während die wohlhabenden französischen Immigranten die Schlüsselpositionen in Verwaltung und Wirtschaft innehatten. Dies führte zu immer mehr Unzufriedenheit unter der indigenen Bevölkerung, die sich in den 80er Jahren in Gewaltakten entlud.

Die Unabhängigkeitsbewegung hat Frankreich oft vorgeworfen, das demographische Gleichgewicht zwischen den ethnischen Gemeinschaften verzerren zu wollen, indem insgeheim Tausende von französischen Immigranten zusätzlich zu den seit Generationen auf Neu-Kaledonien lebenden „*caldoches*“ auf der Insel angesiedelt werden. Aus diesem Grunde sind Volkszählungen in Neu-Kaledonien eine sehr heikle Angelegenheit. Nach 1996 wurde die neue Volkszählung ständig verschoben und schließlich 2004 inmitten heftiger Polemiken über das ethnische Gleichgewicht abgehalten. Auf Veranlassung des französischen Staatspräsidenten Chirac wurden die Fragen zur ethnischen Zugehörigkeit von den Fragebögen 2004 gestrichen. Die offizielle Begründung dafür lautete, dass solche Fragen verfassungswidrig seien, da keine Unterscheidung in ethnischer und religiöser Hinsicht zwischen französischen Staatsbürger zulässig sei. Die

indigenen Kanaken riefen daraufhin ihre Landsleute auf, die Fragebögen nicht zurückzugeben, sofern nicht Fragen zur ethnischen Zugehörigkeit enthalten seien. Die ganze Volkszählung wurde damit in Frage gestellt. Schließlich wurden doch Fragen zur Ethnizität zugelassen, doch ist nicht bekannt, ob sie allen Bewohnern Neu-Kaledoniens gestellt wurden. Bisher sind auch keine Ergebnisse bekannt gegeben worden, weshalb immer noch auf die Daten von 1996 Bezug genommen werden muss. Die Volkszählung 2004 ergab jedoch, dass die Einwanderung auf die Insel nicht so stark angestiegen war, wie die indigenen Kanaken befürchtet hatten. Von 1996 bis 2004 hatten sich jährlich rund 1.000 Personen neu auf Neu-Kaledonien angesiedelt.

3.19.3 Das Autonomiesystem

Neu-Kaledonien hat eine im französischen Staat einzigartige Stellung zwischen einer regulären „Überseegemeinschaft“ (collectivité) und einem assoziierten Staat, doch de facto ist die Insel ein autonomer Teil der französischen Republik. Eine demokratisch gewählte Regionalversammlung (Congrès du territoire) und eine Regierung sind eingerichtet worden, die auf Grundlage des Nouméa-Abkommens eine Reihe von Kompetenzen erhielten. Schlüsselbereiche wie das Steuersystem, das Arbeitsrecht, Gesundheit und Hygiene und der Außenhandel werden jetzt vom Regionalparlament geregelt und weitere Zuständigkeiten werden in nächster Zukunft übertragen. Am Ende wird der französische Zentralstaat in Neu-Kaledonien nur mehr für die Außenpolitik, die Justiz, die Verteidigung, die öffentliche Ordnung und die Geldpolitik zuständig sein.

Dieses Autonomiesystem und seine Institutionen werden im französischen Staatsgesetz vom 16. Februar 1999 geregelt, das eine Art Autonomiestatut vorgibt. Dieses Gesetz teilt die legislativen und exekutiven Kompetenzen des Gebiets auf vier Ebenen auf: den Zentralstaat Frankreich, die autonome Insel Neu-Kaledonien als Ganzes, die drei Provinzen (Nord, Süd und die Inseln Loyauté) und die Kommunen. Die wichtigsten Institutionen sind der Neukaledonische Kongress und die Regierung, der traditionelle „Kanak-Senat“, die Provinzial- und Kommunalräte. Die Provinzen sind für all jene Bereiche zuständig, die nicht explizit dem Staat, der Region und den Gemeinden zugeordnet sind. Das Regionalparlament ist gemäß Gesetz vom 16. Februar 1999 u.a. für die Steuereinhebung, die Bekämpfung

der Wirtschaftskriminalität, die Preisregulierung, die Entwicklungsplanung, das Gesundheitswesen und die Sozialpolitik zuständig. Daneben ist ein 16-köpfiger „Kanak-Senat“ eingerichtet worden, der als eine Art indigenen Traditionen verpflichteter Ältestenrat für die Kultur, Sitten und Bräuche zuständig ist. Jeweils zwei Mitglieder vertreten die acht Traditionsgebiete (Stammesgebiete). Das Staatsgesetz vom 16. Februar 1999 legt auch die Leitlinien für die Abhaltung der politischen Wahlen und es nach 2014 abzuhaltenden Referendums über den Status Neu-Kaledoniens fest.

Die Regierung Neu-Kaledoniens mit fünf bis elf Mitgliedern wird von einem Präsidenten geleitet, der direkt vom regionalen Kongress gewählt wird. Der Hohe Kommissar, der offizielle Vertreter des französischen Staats auf der Insel, nimmt an den Sitzungen der Regionalregierung teil.

Im Jahr 2000 hat Neu-Kaledonien weitere Kompetenzen erhalten: die Regelung der zivilen Bräuche, die Regelung des Bodenrechts und Grundverkehrs, die Arbeitsimmigration, das Gewerbe, Berufsausbildung, Außenhandel, die Nutzung von Sonderwirtschaftszonen und die Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere vom Nickel und Erdgas. Neu-Kaledonien verfügt nämlich über rund ein Viertel der weltweiten Nickelreserven. Zur Zeit erfolgt die Übertragung der Zuständigkeit gemäß dem vereinbarten Zeitplan. Zusätzliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sind 2004 auf die autonomen Institutionen übergegangen und auf Wunsch des Neukaledonischen Kongresses können 2009 weitere Kompetenzen übertragen werden.

In der letzten Phase der Entwicklung der Autonomie Neu-Kaledoniens wird der französische Zentralstaat nur mehr für Kernbereiche wie die Außenpolitik, die Verteidigung, die Währung, Justiz und öffentliche Sicherheit verantwortlich sein. Diese Entwicklung ist Gegenstand eines ständigen Dialogs zwischen Neu-Kaledonien und der französischen Regierung. Periodische Konsultationen werden abgehalten für Fragen wie Einwanderung, öffentliche Sicherheit, Forschung und Hochschulausbildung, Telekommunikation. Neu-Kaledonien ist auch an der Verwaltung auswärtiger Angelegenheiten interessiert, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit pazifischen Nachbarn. Bereits heute kann die autonome Insel unter französischer Aufsicht Übereinkommen mit Nachbarstaaten im Pazifik abschließen.

Die Einwohner der Insel sind französische Staatsbürger

mit französischem Pass, die bei französischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wahlberechtigt sind. In die französische Nationalversammlung entsendet Neu-Kaledonien zwei Abgeordnete, in den französischen Senat in Paris einen Senator. Andererseits ist der Vertreter des französischen Staats auf Neu-Kaledonien, der „Haut Commissaire de la République“, in Neu-Kaledonien Haussaire genannt, ex officio-Mitglied des neukaledonischen Regionalparlaments.

Aufgrund des Abkommens von Nouméa von 1998 ist auch eine Art „Insel-Staatsbürgerschaft“ eingeführt worden. Nur Bürger der autonomen Gemeinschaft haben das Wahlrecht in Neu-Kaledonien. Dies hat den Vorwurf provoziert, dass auf der Insel lebende französische Staatsbürger ohne regionale Bürgerschaft zu Bürgern zweiter Klasse degradiert würden. Doch hat der neukaledonische Kongress eine ganze Reihe von Bestimmungen verabschiedet, die von französischen Gesetzen abweichen, doch mit der Verfassung vereinbar sind, und damit seine Autonomie substantiell genutzt.

Neben diesen beiden Überseeländern (POM) hat Frankreich auch noch sechs „Überseekollektivitäten“ (Gemeinschaften), wie z.B. Mayotte (Département seit 2003) und Saint Pierre und Miquelon an der kanadischen Atlantikküste. Der Status dieser Gebiete ist mit jenem der Überseedépartements vergleichbar. 2005 entschied sich Mayotte zum 101. französischen Département zu werden. Die Départements Frankreichs haben zwar gewählte Räte, doch ohne Gesetzgebungshoheit, weshalb sie Verwaltungseinheiten gleichgestellt werden können.

Dasselbe gilt für Wallis und Futuna, die von einem von Paris ernannten Chefdadministrator verwaltet werden, unterstützt von einer 20-köpfigen Territorialversammlung. Diese wird alle 5 Jahre direkt gewählt und hat ihren eigenen Präsidenten. Wallis und Futuna wählt einen Abgeordneten und einen Senator des französischen Parlaments und ist auch im Europaparlament vertreten. Die drei traditionellen Königreiche der beiden Inseln haben beschränkte Zuständigkeiten behalten, die sie über eigene „Ministerräte“ verwalten. Die drei Könige und drei ernannte Mitglieder der Territorialversammlung bilden einen Regierungsrat, der den von Paris eingesetzten Chefverwalter berät. Um als „Modernes Autonomiesystem“ gemäß der im Teil 2.10 dargelegten Bestimmungskriterien zu gelten, fehlt Wallis und Futuna zweierlei: der Mindestumfang an Gesetzgebungshoheit

der frei gewählten Regionalversammlung und ein von der Bevölkerung der Insel demokratisch bestimmter Chef der Exekutive.

Quellen

http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit_3_7_0_q0.htm Informationen über alle Überseegebiete Frankreichs

<http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer/> Offizielle Website des Französischen Ministeriums für die Überseegebiete.

http://en.wikipedia.org/wiki/New_Caledonia

3.20 Territorialautonomie in Indien

3.20.1 Das indische Modell eines asymmetrischen Bundesstaats

Indien ist ein Bundesstaat mit 29 Gliedstaaten und 7 „Unionsterritorien“, die von der Bundesregierung in Neu Delhi direkt regiert werden. Die größte demokratische Republik der Welt gab sich 1950 eine föderale Ordnung, um den enormen Herausforderungen seiner geographischen Größe, seiner kulturellen Vielfalt und seines sozialen und religiösen Pluralismus gerecht zu werden. Doch hielten sich die Gründer der Indischen Union nicht durchgehend an föderale Prinzipien, sondern versuchten, möglichst viele Zügel in der Hand der Unionsregierung zu belassen. Im Ergebnis tritt die Indische Union als eine teilweise zentralstaatlich organisierte Föderation mit einigen asymmetrischen Elementen auf. Die Zentralregierung und das Unionsparlament behielten nämlich ein für Bundesstaaten ungewöhnliches Ausmaß an Entscheidungsmacht, vor allem auch bei Eingriffsrechten in die Gliedstaaten. In jedem Gliedstaat Indiens ist die Union durch einen Gouverneur vertreten, der vom Staatspräsidenten auf 5 Jahre ernannt wird. Dieser Gouverneur hat u. a. das Recht, das Parlament des jeweiligen Gliedstaats aufzulösen.

Ein besonderer Autonomiestatus wurde in der Verfassung von 1947 Jammu und Kaschmir eingeräumt und später auch den Staaten des Nordostens. Nach 1950 wurden außerdem einige Gebiete zu „Unionsterritorien“ erklärt, die unter der Aufsicht der Zentralregierung stehen.²⁵⁹ Jedes dieser Unionsterritorien wird direkt von einem Minister der Unionsregierung und von ihm ernannten Beamten verwaltet, die dem indischen Staatspräsidenten direkt verantwortlich sind. Die sieben Unionsterritorien werden im Unterhaus des Unionsparlaments (Lok Sabha) durch 13 gewählte Abgeordnete vertreten. Diese Territorien unterscheiden sich sowohl von den substaatlichen autonomen Gebieten als auch von den Gliedstaaten, da sie über nur geringe Selbstverwaltungskompetenzen verfügen.

Die indische Verfassung von 1947 war eine für ihre Zeit sehr innovative Verfassung, nicht nur wegen

²⁵⁹ Die indischen Unionsterritorien sind: die Andamanen und Nikobaren Inseln, Chandigarh, Dadra und Nagar Haveli, das Hauptstadteritorium von Delhi, Daman und Diu, Lakshadweep, Pondicherry.

der Anerkennung der Verschiedenheiten innerhalb der Union, sondern auch bei der Zuerkennung von Vertretungsrechten für die verschiedenen Gruppen in den formalen, demokratischen Institutionen.²⁶⁰ Die Union und die Gliedstaaten setzten zahlreiche Bestimmungen in Kraft, um die Benachteiligung von lange diskriminierten Gruppen wie die unteren Kasten und die indigenen Stammesvölkern abzubauen und zu verhindern. Im Zivilrecht und bei den individuellen Grundrechten wurde auf die Religionsgemeinschaften Bedacht genommen. Im kulturellen Bereich und im Bildungswesen wurde den sprachlichen und religiösen Minderheiten Rechte auf Schutz und Förderung eingeräumt. Das Verfassungsrecht und Staatsrecht Indiens anerkannte vier Kategorien von Identitätsbildung und leitete davon Minderheitenschutzrechte ab: die Religion, die Sprache, die Region und die Kaste. Fragen der Gruppenautonomie wurden nicht so sehr auf bestimmte Territorien hin konzipiert etwa im Sinne eines Rechts auf Territorialautonomie, sondern mit einem gewaltigen normativen Aufwand auf der Ebene des Rechts der Union und der Gliedstaaten geregelt.

Bezüglich der Forderungen nach Territorialautonomie sah sich die Indische Union in den 50er Jahren mit der Notwendigkeit der Reorganisation der Gliedstaaten nach ethnolinguistischen Kriterien konfrontiert. Die Verfassung gibt nämlich dem Unionsparlament das Recht, mit einfacher Mehrheit und normalem Gesetzgebungsverfahren neue Gliedstaaten zu bilden, die Grenzen der bestehenden Gliedstaaten zu verändern und die Abtrennung von neuen Gliedstaaten oder die Fusion von Gliedstaaten zu beschließen (Art. 3 und 4 der Unionsverfassung). Dieses Kriterium der Bildung und Abgrenzung von Gliedstaaten – ein bei Gründung der Republik noch nicht so maßgebliches Ordnungsprinzip – hat in der Praxis zu einem höheren Maß an innerer Homogenität der Gliedstaaten geführt. Obwohl größere Sprachgemeinschaften entweder einen eigenen Gliedstaat oder substaatliche autonome Einheiten erhielten, verblieben auch danach viele ethnische Gruppen ohne territoriale Selbstverwaltung. Ethnische Konflikte auf Staats- und Gliedstaatsebene begleiteten die bisherige Geschichte der indischen Demokratie.²⁶¹

Die indische Verfassung ging im Wesentlichen vom „Government of India“-Gesetz von 1935 aus, das den neuen Anforderungen angepasst wurde. Eine

²⁶⁰ Ashutosh Kumar (2005), *The Constitutional and Legal Routes*, in Ranabir Samaddar (ed.), *The Politics of Autonomy – Indian Experiences*, Kolkata, S. 94

²⁶¹ Harihar Bhattacharyya (2002), *L'India federale*, in: *Federalismo & Libertà*, n. 9/2002, Edizioni Il Fenicottero, Rom, S. 106



Besonderheit des indischen Föderalismus besteht in der Macht, die das Unionsparlament in der Schaffung neuer Staaten und Änderung der Grenzen bestehender Gliedstaaten hat. Dies ließ schon manche Verfassungsrechtler die Frage aufwerfen, ob Indien überhaupt ein Bundesstaat sei.²⁶² Indien ist tatsächlich ein Bundesstaat, jedoch nicht als Ergebnis des freien Willens einer bestimmten Gruppe von Staaten, einen gemeinsamen Föderalstaat zu bilden. Somit kann auch kein Gliedstaat die Union wieder verlassen, oder anders gesagt: das Recht auf Sezession ist ausgeschlossen. Vielmehr sieht Artikel 332 der Verfassung vor, dass der indische Bundesstaat in einer Zeit des Notstands sich in einen Einheitsstaat verwandeln kann.²⁶³

Die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zeigt eine starke Tendenz zur Zentralisierung der Staatsmacht im Zentrum auf. Das Unionsparlament kann unter folgenden Bedingungen in jedem Bereich der Gliedstaatskompetenzen gesetzgeberisch eingreifen:

²⁶⁴

- wenn der Staatenrat (Council of States) mit 2/3-Mehrheit empfiehlt, dass eine solche Gesetzgebung im nationalen Interesse liegt;
- wenn zwei oder mehr Staaten übereinstimmend eine solche Gesetzgebung für sich fordern;

²⁶² A.G. Nourani, *Constitutional Questions in India*, Oxford, Clarendon Press 2000, S. 23. Die indische Verfassung findet sich unter: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/in01000_.html

²⁶³ Ashutosh Kumar (2005), S.95

²⁶⁴ A.G. Nourani (2000), S.25

- zum Zweck der Erfüllung internationaler Verträge und Abkommen;
- im Fall eines Notstands und bei Scheitern der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen.

Oft kritisiert wurde am indischen Föderalismus jene Norm, die der Union das Recht gibt, die Regierungsgewalt in einem Gliedstaat unter Berufung auf einen nationalen Notstand selbst zu übernehmen (Art. 356). Diese sog. „Präsidentenherrschaft“ (President's rule) ist seit 1950 mehr als hundert Mal angewandt worden.

Indien ist zudem ein „asymmetrischer Bundesstaat“, da einzelne Gliedstaaten eine andere Rechtsstellung haben als die normalen Gliedstaaten. Zumindest auf dem Papier wird den Staaten Jammu und Kaschmir, den sieben Staaten des Nordostens, Maharashtra, Goa und Gujarat ein Sonderstatus eingeräumt. Doch sieht die indische Verfassung für die übrigen Gliedstaaten keinen differenzierten Status oder Autonomie-Sonderrechte vor. Somit folgt sie dem Modell des asymmetrischen Föderalismus nicht durchgehend, sondern nur im Teil XXI der Verfassung unter den „zeitweisen, Übergangs- und sozialen Bestimmungen“.²⁶⁵

Das Schlüsselkriterium zur inneren territorialen Aufteilung der Indischen Union war seit den 1950er Jahren die Sprache. In Indien werden mindestens 114 größere Sprachen gesprochen, nur 18 davon sind aber als offizielle Sprachen anerkannt.²⁶⁶ Es gilt das Prinzip, dass die in einem Gliedstaat dominante Mehrheitssprache als Staats-sprache anerkannt und in der Verwaltung und im Bildungswesen Verwendung finden muss. Diese in Indiens Geschichte bisher unbekannt Verbindung von Amtssprache und Territorium hat zu einem politisch-kulturellen Einigungsprozess im Rahmen der sprachlich definierten Staaten geführt. In ganz Indien wurde dadurch auch die Zweisprachigkeit (1991: 19,1% der Gesamtbevölkerung) und Dreisprachigkeit (1991: 7,26%) stark gefördert.

Während der indische Staat auf diese Weise die meisten Forderungen der größeren Völker und ethnisch-sprachlichen Gemeinschaften hinsichtlich der Organisation der Gliedstaaten nach Sprachgrenzen

²⁶⁵ Ashutosh Kumar (2005), S. 96

²⁶⁶ Eine vollständige Übersicht über die Sprachenlandschaft Indiens bietet Roland J.-L. Breton, *Atlas Géographique des Langues et des Ethnies de l'Inde et du Subcontinent*, Université Laval, Québec 1976. Eine ausgezeichnete Analyse der Sprachpolitik Indiens liefert Daniel Blum, *Sprache und Politik: Sprachpolitik und Sprachnationalismus in der Republik Indien und dem sozialistischen Jugoslawien 1945-1991*, Ergon, Würzburg 2002. Auch der Autor hat zu diesem Thema geforscht: Thomas Benedikter (2009), *Language Policy and Linguistic Minorities in India*, LIT Berlin

erfüllen konnte, blieb die Frage der regionalen Territorialautonomie für zwei Fälle relevant: zum einen hatte es bei der Staatsgründung besondere Formen des Beitritts bzw. der Eingliederung von Gliedstaaten im Nordwesten und Nordosten der Union gegeben. Zum anderen waren besondere Bedürfnisse zahlreicher ethnischer Minderheiten innerhalb der Gliedstaaten zu berücksichtigen. Rück-blickend auf die ersten 60 Jahre des indischen Föderalsystem hat es den Anschein, als hätte Indien den umgekehrten Prozess zum Aufbau eines Rahmens für „Einheit in der Vielfalt“ zu gehen als die EU seit ihrer Gründung 1957. In Europa gibt es 31 „Nationalsprachen“ und 53 Sprachen, die in keinem Staat Staatsprache sind.²⁶⁷ Europa ist heute ein Konglomerat von 46 Staaten, die sich zum größten Teil als Nationalstaaten mit einer Mehrheits-Staatsprache definieren. Gleichzeitig bewegt sich dieses Konglomerat hin zu föderalen Superstrukturen (die EU) mit wachsender innerer Integration.

Indien hingegen ging 1947 von der übergeordneten Föderalstruktur aus, um die interne ethnolinguistische und religiöse Vielfalt Vielfalt in den Griff staatlicher Organisation und Regulierung zu bekommen. Es musste die von der Kolonialmacht hinterlassene territoriale Ordnung mit einem Bundesstaat reorganisieren. Die vor der Unabhängigkeit bestehenden Kleinstaaten waren nicht so sehr aufgrund sprachlicher Kriterien entstanden, sondern aufgrund geschichtlich gewachsener Herrschaftsverhältnisse. Die damalige politische Elite des Subkontinents drängte auf die Bildung eines gemeinsamen Staates, der sprachlich-ethnische Kriterien nicht als wichtigen Maßstab territorialer Gewaltenteilung betrachtete. In der Folge kam es zu erheblichen Spannungen, die in einigen Fällen beinahe in Bürgerkrieg auszuarten drohten. Nach dem Konflikt um Tamil Nadu musste die Union die Bedeutung der regionalen (Gliedstaaten-) Sprachen anerkennen und diese Art von „Sprachnationalismus“ als Ordnungsprinzip akzeptieren. Die Umgestaltung der Gliedstaaten nach sprachlich-ethnischen Kriterien schien zunächst auf eine Desintegration der Union hinauszulaufen, doch ist im Ergebnis eher das Gegenteil eingetroffen. Indien hat heute 18 als offizielle Staatssprachen anerkannte Sprachen im 8. Anhang der Verfassung, während weitere 96 Sprachen anerkannt, aber nicht den Rang einer verfassungsrechtlichen Staatssprache genießen. Indische Staatsbürger, die eine dieser 18

267 Vgl. Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe, Handbook*, Vienna 2003, S.35-37. Unter „staatenlosen Sprachen“ verstehen die Autoren dabei jene autochthonen Sprachen, die im Unterschied zu nationalen Sprachen bzw. als Staatssprachen anerkannten Sprachen, entweder nirgends offizielle Sprachen sind oder nur auf regionaler Ebene als Amtssprache anerkannt sind.

Sprachen als Muttersprache sprechen, stellen 96,3% der Gesamtbevölkerung.²⁶⁸ Der ethnischen Vielfalt innerhalb der heutigen 29 Gliedstaaten wird mit zahlreichen Regelungen zum Minderheitenschutz und zur Kulturautonomie Rechnung getragen, die auch dem Zweck der Demokratisierung dienen.²⁶⁹ Diese Schutzmechanismen können an dieser Stelle nicht vertiefend behandelt werden. Regionale Territorialautonomie stellt in diesem föderalen Rahmen eher die Ausnahme dar.

3.20.2 Der Konflikt um Autonomie im Nordwesten und Nordosten

Beide Regionen, Jammu und Kaschmir im Nordwesten und die „sieben Schwestern“ im Nordosten Indiens, sind nicht nur auf besondere Weise in die Indische Union eingegliedert worden, sondern hatten schon vor der Gründung der indischen Republik besondere Bestrebungen zur Eigenstaatlichkeit in Gang gebracht.²⁷⁰ Beide Regionen gehörten nicht zu den direkt von den Briten verwalteten Territorien des indischen Sub-Kontinents, sondern waren Fürstenstaaten oder wurden – wie etwa im Nordosten – von traditionellen Institutionen regiert.

Jammu und Kaschmir (indischer Teil)

Bevölkerung (2001)	10,069,913
Fläche	81,954 km ²
Hauptstadt	Srinagar und Jammu
Offizielle Sprachen	Urdu, Kashmiri
Autonomie	Von 1948 bis 1953
Ethnische Zusammensetzung	Kashmiri, Ladakhi, Sikh, Hindu, andere kleinere Gruppen

<http://en.wikipedia.org/> and www.jammukashmir.nic.in Obige Daten nur für den indischen Teil.

Jammu und Kaschmir war einer der wenigen Fürstenstaaten mit einer muslimischen Mehrheit, doch regiert von einem Hindu-Maharaja, der 1947

268 Rund 11% der Bevölkerung Europas gehören nationalen Minderheiten an. Vgl. Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe - A Handbook*, Braumüller ETHNOS, Wien 2003

269 Die verschiedenen Formen von Autonomie werden im Kap. 2.5 definiert.

270 Eine der besten Analysen der Frage von Jammu&Kashmir liefert Sumantra Bose (2003), *Kashmir – Roots of Conflict, paths to peace*, New Delhi; in kürzerer Fassung Sanjay Chaturvedi, *The Ethno and the Geo: A New Look into the Issue of Kashmir's Autonomy*, in: Ranabir Samaddar (ed.), *The Politics of Autonomy – Indian Experiences*, Kolkata 2005



aus Gründen des persönlichen Machterhalts den Anschluss an die Indische Union suchte und dadurch eine demokratische Selbstbestimmungslösung verhinderte. Gemäß dem Beitrittsvertrag, den der autokratische Hindu-Monarch zusammen mit der weichenden britischen Kolonialmacht und Nehru als Vertreter Indiens 1947 unterzeichnete, sollten die Machtbefugnisse Indiens in dieser Bergregion auf die äußeren Angelegenheiten, die Verteidigung und die Telekommunikation beschränkt bleiben. Gemeinsame Kompetenzen der Union und des Staates Jammu und Kaschmir sollten von der verfassungsgebenden Versammlung Jammu und Kaschmirs festgelegt werden. Nach Verabschiedung dieser Verfassung sollten weder der Art. 370 der indischen Verfassung noch die Staatsverfassung Jammu und Kaschmirs einseitig geändert werden dürfen. Außerdem verpflichtete sich Indien auch den Briten gegenüber, eine Volksabstimmung über den endgültigen Status der Region abzuhalten, die bis heute nicht durchgeführt wurde.²⁷¹

Jammu und Kaschmir erhielten ihre eigenen Institutionen, Verfassung und Autonomie, da Indien „...den besonderen Charakter des Staates Jammu und Kaschmir in religiöser und kultureller Hinsicht und die historische und politische Eigenart anerkennt und somit eine asymmetrische Beziehung innerhalb

des föderalen Staatsaufbaus zulässt.“²⁷² Doch später mischte sich Neu Delhi immer massiver in die inneren Angelegenheiten Jammu und Kaschmirs ein. Im 1975 unterzeichneten Delhi-Abkommen zog der Zentralstaat in Widerspruch zu den Grundsätzen des Art. 370 der Unionsverfassung zahlreiche Machtbefugnisse an sich und glich damit die Rechtsposition dieses „autonomen Staates“ jener der normalen Gliedstaaten an. Bis heute hat Jammu und Kaschmir die zwischen 1947 und 1953 genossene Autonomie, die auf dem Papier im Art. 370 der Indischen Verfassung weiterbesteht, nicht zurückgewonnen.²⁷³ Geschichtlich gesehen ist Jammu und Kaschmir nach dem von einer Person gewollten Beitritt zur Union nicht nur die versprochene Volksabstimmung verweigert worden, sondern auch sein Status innerhalb der Union wurde rasch gleichgeschaltet. Ein Austritt aus der Union war durch die Bundesverfassung ohnehin ausgeschlossen. Die Kaschmiri hatten ihren Beitritt und ihre Mitgliedschaft in der Union aber als grundsätzlich verhandelbar betrachtet, weshalb die Enttäuschung groß war, als sie nicht nur auf jede Volksabstimmung über ihren endgültigen Status verzichten mussten, sondern immer wieder unter die „Präsidentenherrschaft“ (president's rule) und vollständige Kontrolle der indischen Sicherheitskräfte unter dem Kommando des indischen Innenministeriums gestellt wurden.²⁷⁴

Der Nordosten Indiens weist in historischer und ethnisch-kultureller Hinsicht sogar noch mehr Unterschiede zum früheren Britisch-Indien als Jammu und Kaschmir auf:

„Soziologisch betrachtet hatten die Staaten des Nordostens Stammesgemeinschaften als Mehrheitsgesellschaft und einige Völker, die auch im restlichen indischen Staatsgebiet als Minderheit leben. Sie waren eigene Nationen und Kulturen in ihren angestammten Heimatländern, die die indische Union einfach von der Kolonialmacht erbt, ohne das diesen Völkern aufgrund des Völkerrechts zustehende Selbstbestimmungsrecht im Mindesten zu respektieren.“²⁷⁵

Wirtschaftlich gesehen sind beide Regionen, sowohl Jammu und Kaschmir als auch die „Sieben Schwestern“ für Indien marginal, doch haben sie eine nicht zu unterschätzende militärische Bedeutung als Pufferzonen zu den Nachbarstaaten Pakistan, China und Myanmar/Burma.

Die indische Verfassung erkannte den Staaten des

²⁷² Art. 370 der Indischen Verfassung.

²⁷³ Ashuntosh Kumar (2005), 98

²⁷⁴ Ashuntosh Kumar (2005), 97

²⁷⁵ Ashuntosh Kumar (2005), 110

²⁷¹ Der Autor hat die Kaschmirfrage in italienischer Sprache aufgearbeitet: Thomas Benedikter (2005), *Il groviglio del Kashmir, Origini del conflitto e possibili soluzioni*, Frilli editori, Genua

Nordostens Nagaland, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Tripura und Arunachal Pradesh in Art. 371 Sonderrechte zu.²⁷⁶ Dabei ist die Anerkennung von traditionellem Stammesrecht, traditionellen Entscheidungsverfahren, Landrechten und die Schaffung von autonomen Regionen und Distrikten vorgesehen, wann immer ein Stammesvolk oder ethnische Minderheit dies verlangen sollte.

Weitere Sonderbestimmungen wurden für die Verwaltung der Stammesgebiete in den Staaten Assam, Meghalaya, Tripura und Mizoram in Kraft gesetzt (6. Abschnitt, Art. 244).²⁷⁷ Darin werden die Stammesgebiete nach der Reorganisation der Gliedstaaten des Nordostens wie oben erläutert als autonome Distrikte etabliert, nämlich das North Cachar Berggebiet, die Mikir Berge, Karbi Anglong, das Khasi Berggebiet, die Jaintia Berge, die Garo Berge, Pawai, Laktar, die Tripura Stammesgebiete und jene der Chakma, Mara und La in Mizoram. Diese Distrikte werden entweder von den gewählten Distrikträten oder Regionalräten verwaltet, die im Wesentlichen für die Regelung der Wassernutzungsrechte, Waldnutzung, den Wanderfeldbau, Eigentums- und Erbschaftsrechte, Ehrechte und traditionelle Sitten und Bräuche zuständig sind. Darüber hinaus haben die Regional- bzw. Distrikträte auch das Recht, Steuern auf Grund und Boden und andere kleinere Steuern einzuheben.²⁷⁸ Die Autonomie der Distrikt- und Regionalräte wird auch insofern vom 6. Abschnitt der Verfassung geschützt, als kein Rechtsakt oder Gesetz des jeweiligen Gliedstaats ohne ihre Zustimmung auf ihr Gebiet Anwendung findet. Die Anwendbarkeit von Unionsgesetzen auf diese Regionen und Distrikte erfordert die Zustimmung des Gouverneurs im Fall des Gliedstaats Assam und jene des Staatspräsidenten im Fall der übrigen Gliedstaaten des Nordostens.²⁷⁹ Die institutionelle Regelung dieser Territorialautonomien ist jedoch mit anderen Institutionen des bundesstaatlichen Aufbaus verzahnt, was die konkrete Ausübung von Autonomie schwächt, was sich vor allem bei der Finanzierung bemerkbar macht. Die Verwaltung der Distrikt- und Regionsfonds wird durch Erlässe des Gouverneurs geregelt. Die Darlehen und Zuschüsse der

Bundesregierung an die autonomen Gebiete müssen über die jeweilige Gliedstaatsregierung fließen und die lokalen Panchayati Raj Institutionen sind ebenfalls von der Staatsregierung finanziell abhängig.

Insgesamt betrachtet ist die von den Artikel 370 und 371 der Unionsverfassung vorgesehene Autonomie nie gänzlich umgesetzt und eingehalten worden. Die indische Regierung hat weder Jammu und Kaschmir noch den Staaten des Nordostens den verfassungsmäßig zuerkannten Sonderstatus jemals voll in Anwendung gebracht. Die regionalen Autonomiebewegungen des Nordostens konnten auch nicht mit einer bloßen Neuformulierung des 6. Abschnitts der Bundesverfassung zufrieden gestellt werden.²⁸⁰ Folgen dieser Politik war eine zunehmende politische Entfremdung, andauernde Guerillaaktivitäten, ausufernde Menschenrechtsverletzungen und ethnische Spannungen. Während mächtige Gruppen der Minderheitenvölker dieser Gebiete politische Vertretungsrechte, echte Selbstverwaltung und politische Autonomie verlangen, antwortet die Indische Union unter dem Banner der nationalen Sicherheit und territorialen Integrität mit

- militärischer Unterdrückung und polizeistaatlicher Repression
- Wirtschaftspopulismus (Entwicklungsprogramme und Projekte ohne die Befugnisse und die Kontrolle der natürlichen Ressourcen an die lokalen Verantwortlichen zu übertragen)
- Zusammenarbeit mit vor Ort diskreditierten politischen Führungsgruppen.

3.20.3 Distriktautonomie gemäß dem 5. und 6. Anhang der Verfassung

Die Rechtsgrundlage für besondere Formen von Autonomie ist in der indischen Verfassung verankert (Artikel 14, 15, 16, 19 und 29).²⁸¹ Art. 26 gewährt Religionsfreiheit und Art. 30 schreibt das Recht der Minderheiten auf eigene Bildungseinrichtungen fest. In der Sonderschutzklausel des Art. 371 werden traditionelle Rechte, Entscheidungsverfahren und Landrechte der Stammesgesellschaften geschützt. Teil XVI der Verfassung umfasst Sonderbestimmungen für die anerkannten Kasten, Stämme und sog.

²⁷⁶ Eine Übersicht über diese Problematik findet sich bei Gurus Das (2004), *Identity and Autonomy in India's North-East: the Constitutional Framework*, unter: <http://www.mcrg.in/civilsociety-dialogue3.htm>

²⁷⁷ Sanjay Barbora (2005), *Autonomy in the Northeast: The Frontiers of Centralized Politics*, Ranabir Samaddar (ed.), *The Politics of Autonomy – Indian Experiences*, Kolkata, S.196-215

²⁷⁸ A. Kumar Das (1996), *The Constitution of India*, S. 124-130

²⁷⁹ Samir Kumar Das (2005), *Where do the Autonomous Institutions come from?*, in Ranabir Samaddar (ed.), *The Politics of Autonomy – Indian Experiences*, Kolkata, S.71-92

²⁸⁰ Ein gutes Beispiel für ungelöste Autonomiekonflikte ist auch die Jharkhand-Bewegung. Vgl. Sanjay Bosu Mullick (2003), *The Jharkhand Movement: Indigenous Peoples Struggle for Autonomy in India*, IWGIA Document. Copenhagen

²⁸¹ Die indische Verfassung findet sich unter: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/in01000_.html



„rückständige Kasten“, die als soziale Gruppen ohne Bindung zu einem spezifischen Territorium konstituiert und anerkannt sind. Manche dieser Schutzbestimmungen finden auf territorialer Basis Anwendung, andere können mit den Konzepten der in Europa angewandten „Kulturautonomie“ verglichen werden, die nicht mit regionaler Territorialautonomie gleichgesetzt werden kann.

Die für diese Formen von Autonomie innerhalb der Gliedstaaten relevanten Artikel der indischen Verfassung finden sich im 5. und 6. Anhang. Der 5. Anhang bezieht sich primär auf den Schutz der Interessen der kleineren Stammesvölker, die innerhalb eines größeren Gliedstaates leben. Man geht davon aus, dass der Schutz der kulturellen Identität durch die Schaffung von Stammesreservaten („tribal homeland“) gesichert werden kann. Diese verschaffen diesen Völkern eine beschränkte demokratische Entscheidungsplattform in Form der „Stammesräte“, die die Wünsche und Interessen der Stammesgemeinschaft artikulieren. Doch haben diese Räte weder legislative noch weiterreichende exekutive Befugnisse und können auch keine Aufgaben der untergeordneten Gerichtsbarkeit in ihrem Gebiet wahrnehmen. Vielmehr konzentriert sich ihre Tätigkeit auf die Abgabe von Gutachten und Stellungnahmen,

während die Gesetzgebungskompetenzen beim Gouverneur liegen. Nach Konsultationen mit den Stammesräten kann der Gouverneur Bestimmungen für die als schutzwürdig anerkannten Gebiete verabschieden und zwar bezüglich

- der Einschränkung oder des Verbots der Veräußerung von Grund und Boden;
- der Regelung der Zuteilung und Registrierung von Landeigentum
- der Regelung der Kreditvermittlung und des Geldverleihs.

Somit hat der 5. Abschnitt der Verfassung nur einige wenige Interessen der Stammesgesellschaften im Blickfeld, ohne konkrete Möglichkeiten der Selbstverwaltung zu gewährleisten.

Die im 6. Abschnitt der Verfassung verankerten Möglichkeiten von Autonomie gehen über das im 5. Abschnitt vorgesehene Maß deutlich hinaus. Der 6. Abschnitt sieht bestimmte Formen von Territorialautonomie für Gebiete vor, die vor allem auf die Selbstverwaltung der kleineren Stammesvölker in den Gliedstaaten im Nordostens Indiens zugeschnitten sind. Auf dieser Grundlage können Distrikträte und Regionalräte mit exekutiven und legislativen Befugnissen für einige wichtige Bereiche errichtet werden wie z.B.: Landrechte,

Die Autonomen Distrikte Indiens im Überblick

Autonomer Distrikt	Fläche (in km ²)	Bevölkerung (2001)	Hauptstadt	Ethnische Zusammensetzung*	Gründungsjahr des Aut. Distrikts
1. Bodoland	8.970	2.631.289	Kokrajhar	ST: 1.354.627 SC 137.594	07.12.2003
2. Karbi Anglong	10.434	813.311	Diphu	ST: 452.963 SC: 29.200	17.11.1951 14.10.1976
3. North Cachar	4.890	186.189	Haflong	Dimasa, Kuki, Hmar, Zemei, Hrangkhawls	17.11.1951 2.2.1970
4. Garo Hills	8.167	865.045	Tura	Garo, kleinere Gruppen	22.02.1972 (1979 Aufteilung)
5. Jaintia Hills	3.819	295.692	Jowai	Pnar und Jaintia, Khasi	22.02.1972
6. Khasi Hills	7.995	1.060.923	Shillong	Khasi, kleinere Gruppen	22.02.1972
7. Tripura Tribal Area	7.132	679.720**	Khumwng	ST: 679.720***	
8. Chakma ADC	k.a.	k.a.	Chawngte	Chakma	1987
9. Lai ADC	k.a.	k.a.	Lawngtlai	Lai	1987
10. Mara ADC	k.a.	55.000	Siaha	Mara	1987
11. Darjeeling Gorkha Hill Council	3.144	1.609.172	Darjeeling	ST: 179.153 SC: 209.856	22.08.1988
12. Aut. Hill Devel. Council Leh	45.110	117.232	Leh	ST: 92.200 (Ladakhi)	28.08.1995
13. Aut. Hill Devel. Council Kargil	14.086	119.307	Kargil	ST: 105.377 (Purigba, Balti, Brokpa)	01.07.2003

Quelle: jeweilige offizielle Websites der autonomen Distrikträte

* SC= scheduled caste; ST= scheduled tribes

** Nur die tribale Bevölkerung des Distrikts, die jedoch über 90% der Bevölkerung des autonomen Distrikts ausmacht.

*** Ethnien in TTAADC: Bhil, Bhutia, Chainel, Chakma, Garo, Holan, Kuki, Lepcha, Lushai, Mog, Munda, Moatia, Orang, Riang, Santal, Tripura, Uchai.

Forstwirtschaft, Wassernutzung für landwirtschaftliche Zwecke, Regelung des Wanderfeldbaus, Dorf- und Stadtkomitees, Wahl- und Ernennungsverfahren von Häuptlingen, Erb- und Eigentumsrechte, Ehe- und Ehescheidungsbestimmungen, allgemeine Sitten und Bräuche.²⁸² Gemäß dem 5. und 6. Abschnitt der Verfassung hat die indische Union aufgrund von Sonderabkommen und Sondergesetzen folgende autonome Distrikte geschaffen:²⁸³

- Darjeeling Gorkha Hill District (Westbengalen)
- Bodoland Territorial Council (Assam)
- Leh und Kargil Gebirgsdistrikte (Autonomous Hill Development Council, Jammu und Kaschmir)
- North Cachar Gebirgsdistrikt (Assam)
- Karbi-Anglong Autonomer Distrikt (Assam)

²⁸² Vgl. Chaudhury, Kumar Das, Samaddar (eds.), *Indian Autonomies, Keywords and Key texts*, Kolkata 2005, S. 36-44; und Gurudas Das, *Identity and Autonomy in India's North-East: the Constitutional Framework*, unter: <http://www.mcrg.in/civilsocietydialogue3.htm>

²⁸³ Bezüglich Bodoland, des autonomen Darjeeling Gorkha Bergdistrikts und der Tripura Stammesgebiete (Autonomer Distrikt) vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/Autonomous_regions_of_India
Zu den Distrikten Bodoland, Ladakh, Karbi-Anglong, Darjeeling und Tripura vgl. auch: Thomas Benedikter (ed.) *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bozen, auf: <http://www.eurac.edu/eurasia-net/PROJECT+DELIVERABLES.htm>

- Khasi, Jaintia Hills und Garo Distrikt (Meghalaya)
- Tripura Automome Distrike (Tripura)
- Autonome Gebiete der Chakma, Mara und La (Mizoram).

Trotz dieser Maßnahmen beklagen sich viele anerkannte Kasten und Stammesvölker, dass sich an ihrer Armut, Entrechtung und Rückständigkeit nichts geändert habe. Die konkreten Möglichkeiten zur Anwendung und zum Schutz der autonomen Befugnisse seien zu schwach und unangemessen. Auch die in den jeweiligen Gliedstaaten geschaffenen Kommissionen für den Schutz von Sprachen und Kulturen der anerkannten Kasten und Stämme (Minderheitenkommission, Menschenrechtskommission, Frauenrechtskommission usw.) seien in ihrem Kompetenzbereich ziemlich beschränkt.²⁸⁴ Die Politik der nach ethnischen Kriterien eingeräumten Territorialautonomie für kleinere Völker und ethnische Minderheiten bleibt in Indien somit widersprüchlich. Grundsätzlich betont die indische Verfassung ja republikanische Werte, Menschenrechte

²⁸⁴ Eine gute Übersicht über die Rechte ethnischer Minderheiten in Indien bietet Rita Manchanda (ed.), *The No-nonsense guide to minority rights in South Asia*, SAFHR, New Delhi 2006

und allgemeine Bürgerrechte, die im gesamten Staatsgebiet zu gelten haben, während „ethnische Autonomie“ prinzipiell gar nicht vorgesehen ist. Nachdem später lokale und regionale Konflikte mit ethnischem Hintergrund auftraten, mussten Formen begrenzter Territorialautonomie geschaffen werden. Dies kam dem klaren Zugeständnis gleich, dass auf der Ebene der Gliedstaaten bei Geltung des Mehrheitsprinzips in einer liberalen Demokratie die politische Vertretung und Beteiligung ethnischer Minderheiten an der Macht ständig in Frage gestellt ist und ohne besondere Vorkehrungen kein ausreichender Schutz für die ethnischen Minderheiten geboten ist.²⁸⁵

Die genannten Formen von Territorialautonomie aus Distriktebene konnten es nicht verhindern, dass immer wieder in vielen Regionen Forderungen nach mehr Selbstbestimmung sowohl in Form verbesserter Autonomie oder in Form der Gründung eines eigenen Gliedstaats bis hin zur völligen Loslösung von Indien artikuliert wurden. Manche konnten auf politischer Ebene gelöst werden, andere sind in gewaltsame Aufstände mit blutiger staatlicher Repression eskaliert. Doch auch einige Gliedstaaten der Union kritisieren, dass ihre legislativen, administrativen und finanziellen Befugnisse unzureichend sind oder von Neu Delhi immer wieder eingeschränkt werden. Die kaschmirischen Nationalisten kritisieren, dass Jammu und Kaschmir gar keine echte Autonomie genießt. Aufständische im Nordosten vermuten hinter der Schaffung eigener Gliedstaaten für einzelne Völker (Mizos, Nagas, Tripura) einen Trick zu ihrer verstärkten Assimilierung in die indische Gesellschaft. Somit sind die von der Verfassung vorgesehenen Formen von Territorialautonomie immer noch stark umstritten.²⁸⁶

²⁸⁵ „Das Ergebnis ist ein indisches Paradoxon: es gibt einerseits ein öffentliches Rechtssystem für die Gleichstellung mit umfassenden Pflichten des Staats, trotz der Anerkennung der unterschiedlichen Identitäten alle gleich zu behandeln. Andererseits gibt es Regeln, die die Diskriminierung bestimmter Gruppen verhindern und die benachteiligten Gruppen gezielt unterstützen sollen. Schließlich gibt es ein öffentliches System, das es einer bestimmten Gruppe ermöglicht, seine Werte in einem erheblichen oder gar ausschließlichen Ausmaß allen übrigen aufzuzwingen, wodurch ihr Partikularinteresse mit jenem des Gemeinwesens gleichgesetzt wird. In einer solchen Lage kann eine autonome Gruppenidentität zur Frage der nationalen Identität und der nationalen Interessen hochstilisiert werden. Autonomie kombiniert mit Macht kann auf diese Weise vollständig ins Gegenteil des Grundgedankens der Autonomie umschlagen.“ Ranabir Samaddar in: *Autonomy: Keywords and Keytexts*, Kolkata 2005, S.39

²⁸⁶ Die Jharkhand Bewegung ist eine der schillerndsten Beispiele für diese Bewegungen indigener Völker Indiens. Vgl. S. Bosu Mullick, *The Jharkhand movement – Indigenous peoples’ struggle for autonomy in India*, IWGIA document., Kopenhagen 2003

3.20.4 Substaatliche Territorialautonomie jenseits des 6. Anhangs der Verfassung?

Umfang und Reichweite der unter Anhang 6 der indischen Verfassung vorgesehen Territorialautonomie reicht wesentlich weiter als die von Anhang 5 der Verfassung vorgesehene Autonomie. Der 6. Anhang enthält detaillierte Bestimmungen für die sog. „Autonomen Distrikträte“, vor allem für jene Distrikte, die von Stammesvölkern bewohnt werden. Diese Art von begrenzter Territorialautonomie war von Beginn an zugeschnitten auf die besondere Bedürfnislage der kleineren Stammesvölker oder indigenen Völker im Nordosten Indiens.²⁸⁷ Distrikträte und Regionalräte sollten dadurch legislative und exekutive Kompetenzen in folgenden zentralen Bereichen erhalten: Landrechte, Waldwirtschaft (mit Ausnahme der staatlichen Forste), Gewässernutzung, Regelung des Wanderfeldbaus, Dorf- und Stadtkomitees, Dorf- und Stadtverwaltung, Nachfolge bzw. Ernennung von Häuptlingen, Erbschafts- und Eigentumsrecht, Ehe- und Scheidungsrecht, Sitten und Bräuche. Gemäß diesem Anhang 6 und spezieller Abkommen zwischen dem Bundesstaat und der regionalen Gemeinschaft sind bisher in Indien seit 1951 folgende autonomen Distrikte eingerichtet worden:

Hauptzweck dieser Territorialautonomien ist noch heute die Erhaltung der kulturellen Eigenart der Stammesvölker, die Verhinderung ihrer Ausbeutung durch Nicht-Stammesvölker und eine eigenständige Entwicklung. Dieses Konzept von Autonomie hebt sich jedoch von einer bloßen „ethnischen Autonomie“ im Sinne des Art.5 ab. Gemäß Anhang 6 der Verfassung Indiens ist Gebieten mit ethnisch gemischter Bevölkerung Autonomie gewährt worden, die von voll demokratischen Institutionen geführt werden. Diese von der Indischen Union abgesicherten Territorialautonomie sollten der regionalen Titular-Ethnien ausreichende Selbstregierungskompetenzen verschaffen, um damit Sezessionsforderungen und separatistischen Bewegungen das Wasser abzugraben. Dann sollte auch eine weitere Aufsplitterung der Staaten im Nordosten vorgebeugt werden. Zehn der heute bestehenden 13 Autonomen Distrikte befinden sich den vier nordöstlichen Bundesstaaten Meghalaya, Assam, Mizoram und Tripura, einer

²⁸⁷ So ist auch die politische Vertretung auf autonomer Distriktebene gemäß Quotensystem geregelt. In einigen ADCs (Distrikten) wird mithilfe anderer Regeln die Vertretung ethnischer Minderheiten im Distriktrat gesichert. Dazu mehr in: Sanjay Barbor, *Autonomy in the North-East: The Frontiers of Centralized Politics*, in: Ranabir Samaddar (ed.), *The Politics of Autonomy: Indian Experiences*, Kolkata 2005, p. 196-215

in Westbengalen (Darjeeling Hill Council, gemäß Staatsgesetz eingerichtet) und zwei in Jammu und Kaschmir (Kargil und Leh). Im restlichen Staatsgebiet sind keine Distriktautonomien eingerichtet worden, obwohl Indien insgesamt 330 Distrikte zählt. In vielen dieser Distrikte leben ethnolinguistische Minderheiten oder indigene Völker, 50 von ihnen haben sogar eine ethnische Mehrheit, die sich von jener des jeweiligen Gliedstaats unterscheidet.

Doch auch im Nordosten konnten die Forderungen nach Selbstbestimmung kleinerer Völker durch diese begrenzte Form der Territorialautonomie nicht erfüllt werden. So etwa im Fall des Volks der Naga, die 1963 einen Bundesstaat Nagaland erhielten, allerdings nur auf einem kleineren Teil ihrer Siedlungsgebiete. Der militärische Widerstand für Unabhängigkeit von Indien ging deshalb Jahrzehnte lang weiter. Mit Distriktautonomie wollen sich auch andere Ethnien des Nordostens nicht zufrieden geben, die einen eigenen Bundesstaat anstrebten. Ein solcher wurde schließlich den Titular-Ethnien von Meghalaya (Khasi und Garo), Mizorams (Mizo), Arunachal Pradesh (versch. Gruppen) und Tripura (15 verschiedene Gruppen) zugestanden, während Darjeeling und Karbi Anlong die "Beförderung" zum vollen Gliedstaat anstreben.

Indien ist das einzige Land Südasiens mit funktionierenden regionalen Territorialautonomien, doch weisen auch diese erhebliche Mängel auf. Die gemäß 6. Anhang der Verfassung eingerichteten "Autonomen Bezirksräte" waren ursprünglich als Lösung ethnischer Konflikte mit Stammesvölkern im Nordosten Indiens in der Frühzeit der Republik konzipiert worden. Die Verfassungsväter wollten mit begrenzter Autonomie eine Aufsplitterung des multiethnischen Nordostindiens in kleinere Gliedstaaten verhindern und Selbstbestimmungsforderungen zuvorkommen. Doch können diese Autonomen Bezirke in ihrer heutigen Form den politischen Erfordernissen vor Ort nicht gerecht werden. Das frühere Assam wurde auf vier Gliedstaaten aufgeteilt (Assam, Meghalaya, Manipur und Tripura), die allesamt den 6. Anhang der Verfassung nutzten, um Selbstregierungsforderungen von kleineren ethnischen Gemeinschaften auf der substaatlichen Ebene zu erfüllen. Doch der ethnisch sehr heterogene Nordosten blieb weiter konfliktbeladen.

Nach verschiedenen gewaltsamen Aufständen und Guerrillakämpfen seitens "nationaler Befreiungsfronten mit nachfolgender Repression durch das indische Militär, erhielten einige der kleinen Völker des Nordostens einen eigenen Gliedstaat (die Mizos Mizoram, die Nagas Nagaland, die Khasi und

Garos Meghalaya). In Assam gestand man den Karbi den autonomen Bezirk Karbi-Anglong zu, den Cachar North Cachar und den Bodos erst 2003 nach langen, militärischen Auseinandersetzungen Bodoland. Auch Tripura und Mizoram mussten Lösungen für ihre interne, ethnische Vielfalt und Minderheiten finden. Es stellte sich jedoch heraus, dass der vom 6. Anhang der Verfassung gebotene Rechtsrahmen für Territorialautonomie nicht ausreichenden Spielraum für eine eigenständige Kultur- und Sprachenpolitik bietet, noch genügend Kompetenzen und Mittel verschafft, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines autonomen Bezirks autonom steuern zu können. Sowohl die Bundesregierung über ihren Gouverneur, als auch der jeweilige Gliedstaat üben eine zu starke hierarchische Kontrolle aus. Darüber hinaus fehlt den Autonomen Bezirken jede finanzielle Eigenständigkeit.

Über diesen beschränkten Umfang der Territorialautonomie laut 6. Anhang der Verfassung hinaus, ergaben sich grobe Mängel in der Qualität der Demokratie und Regierungsführung (governance) innerhalb dieser autonomen Bezirke. Oft fühlte sich die Bevölkerung dieser Bezirke im Nordosten in den Autonomieprozess überhaupt nicht eingebunden und die politische Beteiligung der Zivilbevölkerung blieb sehr gering. Dies ist sowohl auf die schwachen Institutionen, wie auch auf die von den Eliten dominierten politischen Verfahren in Indien zurückzuführen.

Die bloße Dezentralisierung der Macht an lokale Eliten – wie in Darjeeling der Fall – reichte nicht aus. Vielmehr ergab sich die Notwendigkeit, Vorkehrungen für eine gute Regierungsführung zu schaffen. Dies bedeutete auch, für Transparenz, eine effiziente Verwaltung und Rechenschaftspflichtigkeit der Politiker der autonomen Einheit zu sorgen, Minderheitenschutz und konkordanzdemokratische Verfahren bei multiethnischen Gesellschaften zu gewährleisten. Andere Aspekte der Territorialautonomie laut 6. Anhang der Verfassung erscheinen immer weniger angemessen für eine autonomes Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren: so etwa die übermächtige Rolle des Bundesgouverneurs anstatt die Schlichtung von Kompetenzkonflikten und anderen Rechtskonflikten zwischen Regierungsebenen der Gerichtsbarkeit zu überlassen, die starke finanzielle Abhängigkeit vom jeweiligen Gliedstaat, der Mangel an eigenen Ressourcen der autonomen Bezirke, keine Möglichkeiten, eine eigenständige Sprachenpolitik zu betreiben, der Mangel an fairen Regelungen für den öffentlichen Dienst des Autonomen Bezirks und Formen der Kontrolle der Zuwanderung, die mit den

in ganz Indien geltenden Grundrechten vereinbar sein müssen.

Somit ist der 6. Anhang offenkundig an seine Grenzen gestoßen, wie sie die Unruhen in North Cachar, Karbi Anglong und Mizoram gezeigt haben. Einige Bereiche dieser Territorialautonomien wurden für das Autonomieabkommen des Bodolands erweitert. Doch schon das Gorkhaland (Darjeeling) will sich mit solchen Lösungen nicht mehr zufrieden geben. Der autonomen Distrikt Ladakh (Leh) und die Region Telengana in Andhra Pradesh sowie weitere kleinere Völker und indigene Völker in Zentralindien und in Nordostindien fordern ebenfalls regionale Selbstregierung oder Autonomie, am besten gleich einen eigenen Gliedstaat. Indien ist ein multiethnischer und multireligiöser Staat und betont immer wieder die nationale Integration, um Sezessionstendenzen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Territorialautonomie könnte – wie in Europa – die meisten derartigen Konflikte befrieden, und ganz allgemein könnte die Stärkung von substaatlichen Regionen für mehr Verwaltungsdezentralisierung und höhere demokratische Beteiligung sorgen.

Quellen

Ranabir Samaddar, Minority Rights and Forms of Autonomy in South Asia, in: Zelim A. Skurbaty (ed.), Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy?, Leiden/Boston, 2005, S. 541-564
 Ranabir Samaddar, Autonomy, Self-Determination and the Requirements of Minimal Justice in South Asia, in: Heikki Patomaki (ed.), Politics of Civil Society – A Global Perspective on Democratisation, Nottingham/Helsinki 2000
 Ranabir Samaddar (ed.), The Politics of Autonomy – Indian Experiences, Kolkata 2005
 Chaudhury/Das/RanabirSamaddar, IndianAutonomies-Keywords and Keytextes, Kolkata 2005
 Sanjoy Barbora, Experiences of Autonomy in the East and North East – A report on Third Civil Society Dialogue on Human Rights and Peace, CRG, Kolkata 2003
 S. Bosu Mullick, The Jharkhand movement – Indigenous peoples' struggle for autonomy in India, IWGIA doc., Copenhagen 2003
 Ashutosh Kumar, The Constitutional and Legal Routes, in Ranabir Samaddar (ed.), The Politics of Autonomy, Kolkata 2005
 A.G. Nourani, Constitutional Questions in India, Oxford, Clarendon Press 2000
 Sanjay Chaturvedi, The Ethno and the Geo: A New

Look into the Issue of Kashmir's Autonomy, und Sanjoy Borbara, Autonomy in the Northeast: The Frontiers of Centralized Politics, in: Ranabir Samaddar (ed.), The Politics of Autonomy – Indian Experiences, Kolkata 2005

Sanjoy Borbara, Experiences on Autonomy in East and North East: A Report on the 3d Civil Society Dialogue on Human Rights and Peace, Kolkata 2003, unter <http://www.mcrq.ac.in/civilsocietydialogue3.htm>

Samir Kumar Das, Where do the Autonomous Institutions come from? in Ranabir Samaddar (ed.), The Politics of Autonomy, Kolkata 2005, S. 71-92

Gurudas Das, Identity and Autonomy in India's North-East: the Constitutional Framework, at: <http://www.mcrq.in/civilsocietydialogue3.htm>

Rita Manchanda (ed.), The No-nonsense guide to minority rights in South Asia, New Delhi 2006

Harihar Bhattacharyya, L'India federale, in: Federalismo&Libertà, n.9/2002, Edizioni Il Fenicottero, Rome 2002, S. 87-126

Daniel Blum, Sprache und Politik: Sprachpolitik und Sprachnationalismus in der Republik Indien und dem sozialistischen Jugoslawien 1945-1991, Ergon, Würzburg 2002

Patrick Hoenig, Der Kaschmirkonflikt und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, Berlin 2000

Thomas Benedikter (2005), Il groviglio del Kashmir – Origini del conflitto e possibili soluzioni, Fratelli Frilli Genua

Thomas Benedikter (2009), Language Policy and Linguistic Minorities in India, LIT Berlin

Thomas Benedikter (ed. 2009) Solving Ethnic Conflict through Self-Government, EURAC Bozen, auf: <http://www.eurac.edu/eurasia-net/PROJECT+DELIVERABLES.htm>

Teil 4

Besondere Formen von Autonomie

4.1 Autonomie in Russland und das Beispiel Tatarstan

4.2 Puerto Rico und die USA -

 Freie Assoziation versus Territorialautonomie

4.3 Amerikas Reservate für indigene Völker

4.4 "Autonomie" in der Volksrepublik China

4.5 Autonomie als Übergangslösung: der Fall Südsudan

4.6 Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung



4.1 Autonomie in Russland und das Beispiel Tatarstan

Mit dem Zusammenbruch der UdSSR 1991 wurden alle früheren Teilrepubliken unabhängig, doch die autonomen, nationalen Sowjetrepubliken der Russischen Föderation (die frühere RSFSR) bildeten die neue Russische Föderation. Nach dem Zusammenschluss einiger konstitutiver Einheiten besteht die Russische Föderation Ende 2006 aus 86 Einheiten, die sechs verschiedenen Kategorien angehören:²⁸⁸

- 21 autonome Republiken (respubliki)
- 7 Regionen (kraj)
- 49 Gebiete (oblasti)
- 2 Städte mit Föderalstatus

²⁸⁸ Vgl. Art. 65 der Verfassung von 1993. Russlands 21 Republiken sind folgende: Adygien, Altai, Bashkortostan, Burjatien, Dagestan, Inguschetien, Kabadino-Balkarien, Kalmykien, Karatschai-Tscherkessien, Karelien, Komi, Mari El, Mordwinien, Sakha (Yakutien), Nordossetien-Alanien, Tatarstan, Tuva, Udmurtien, Khakassien, Tschetschenien, Tschuwaschien; 2 autonome Städte: Moskau und St. Petersburg; die 7 autonomen Bezirke sind: Aga Burjatien, Tschukotka, Evenkien, Khantia-Mansien, Koryakien, Nentsien, Permjakien, Taymyr, Ust-Orda-Burjatien, Yamalien; der autonome oblast ist der Jüdische autonome oblast. Die 49 Gebiete (oblasti) sind aufgelistet unter: http://en.wikipedia.org/Russian_Federation

- 1 autonomes Gebiet (avtonomnye oblast)
- 7 autonome Bezirke (avtonomnye okrugi)

Voraussichtlich wird die Zahl der Föderationssubjekte in den nächsten Jahren aufgrund weiterer "Fusionen" benachbarter Gebiete schrumpfen. Der Status der Föderationssubjekte wird sowohl von der Verfassung der Russischen Föderation als auch den Verfassungen oder Chartas der Republiken und Regionen bestimmt.²⁸⁹ Die Russische Föderation als solche ist souverän, ihre einzelnen Subjekte sind es nicht. Als einzige Quelle der souveränen Machtausübung definiert die Föderale Verfassung das „multinationale Volk Russlands“.²⁹⁰ Dies schließt die Existenz zweier Souveränitätsebenen aus, die jeweils ein koordiniertes System voneinander unabhängiger Staaten im Sinne einer „Konföderation“ bilden würden. Die russische Föderalverfassung von 1993 erklärt alle Föderationssubjekte als gegenüber dem Zentralstaat gleichberechtigt. Das russische Föderalsystem kombiniert ethnisch-föderale Prinzipien mit territorialen Prinzipien. Dies verhindert die

²⁸⁹ Andreas Heinemann-Grüder, *Föderalismus in Russland*, in Gerhard Mangott (Hg.), *Zur Demokratisierung Russlands*, Band 2, NOMOS Baden-Baden, 2002, S. 79-114

²⁹⁰ Die Russische Verfassung findet sich in: <http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html> (unterstützt vom Kingwood College Library)

übertriebene Hegemonie der Russen in den einzelnen Föderationssubjekten.

Im Frühjahr 2000 wurde eine neue Verwaltungsebene geschaffen.²⁹¹ Die Gliederung Russlands in sieben „Föderale Bezirke“ sollte der Zentrale eine bessere Kontrolle über die regionale Peripherie ermöglichen. Jeder Föderalbezirk umfasst eine bestimmte Anzahl (6-16) Föderationssubjekte. An der Spitze steht ein Bevollmächtigter des Präsidenten. Diese neue Ebene bildet ein Gegengewicht zum Machtgewinn, den die Gouverneure der Föderationssubjekte in der Dezentralisierungsphase erhalten hatten.

Eine Regionalautonomie in einem Bundesstaat könnte als Widerspruch begriffen werden, da jedes Föderationssubjekt per definitionem eine bestimmte Autonomie genießt. Die Russische Föderation ist ein „asym-metrischer Bundesstaat“, wobei Asymmetrie drei Aspekte berührt:

- das Vorhandensein verschiedener Arten von verfassungsrechtlichem Status;
- der unterschiedliche Umfang der durch bilaterale Verträge den Föderationssubjekten übertragenen legislativen und exekutiven Befugnisse;
- verschiedenartige politische Systeme im Innern der Föderationssubjekte, die manchmal sogar im Widerspruch zur Bundesverfassung stehen.

Je nach Rang des jeweiligen Föderationssubjekts (Republik, Gebiet, Stadt, Bezirk, Regionalbezirk) nehmen der Umfang der Kompetenzen und der Grad an Autonomie ab. Asymmetrische Föderalsysteme passen die Struktur der Kompetenzen den besonderen Interessen und Bedürfnissen der Territorialeinheiten an. Die Russische Föderation kombiniert Regeln, die für alle Subjekte gelten, mit asymmetrischen Gestaltungsprinzipien, die nur für einzelne oder eine bestimmte Kategorie von Föderalsubjekten gelten. Deshalb haben die einzelnen Subjekte der Russischen Föderation einen unterschiedlichen Grad an Mitbestimmung auf der Ebene des Zentralstaats, ein unterschiedliches Ausmaß der Kontrolle über die eigenen Ressourcen, unterschiedliche Niveaus von legislativen und exekutiven Befugnissen. Doch schlussendlich teilen alle Föderationssubjekte bestimmte Rechtsgrundlagen, da ansonsten das gesamte System völlig unübersichtlich und unregierbar würde.

²⁹¹ Jörg Stadelbauer, *Raum, Ressourcen und Bevölkerung*, in: Informationen zur politischen Bildung, *Russland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Nr.281, 4.Quartal 2003, S.5

Asymmetrie als einer der Grundmerkmale des russischen Föderalismus war eine zentrale Voraussetzung, die enorme Vielfalt an ethnisch-territorialen Eigenarten Russlands zu bewältigen und in einigen Fällen Sezession zu vermeiden (wie z.B. in Tatarstan und in der Republik Sakha oder Jakutien). Im Rahmen dieses asymmetrischen Systems spielt Regionalautonomie eine herausragende Rolle, da neben den 21 Republiken die Ebene der „Regionen“ mit 10 autonomen Bezirken und einem autonomen Gebiet den zweiten Hauptpfeiler der Russischen „Föderal-architektur“ bildet.

Die Russische Föderation ist das komplexeste asymmetrische Föderalsystem der Welt. Verglichen mit einem weiteren großen Bundesstaat mit asymmetrischen Elementen, Kanada, besteht Russland nicht bloß aus zwei Arten von Subjekten (die normalen Provinzen Kanadas und Nunavut sowie Québec mit einigen Sonderrechten), sondern gleich sechs Arten von Subjekten. Dieser Umstand bedeutet jedoch nicht, dass die Russische Föderation eigentlich als ein „Staat autonomer Gemeinschaften“ wie Spanien eingestuft werden kann, da die Territorialautonomie einzelner Gebiete doch wiederum Teil einer übergreifenden föderalen Gesamtstruktur ist.

4.1.1 Der Status der russischen Föderationssubjekte

Den konstitutiven Einheiten der Föderation wird ein erhebliches Maß an Selbstregierung und Autonomie eingeräumt. Sie haben eigene Verfassungen verabschiedet ohne die Notwendigkeit der expliziten Zustimmung der föderalen Institutionen. Diese Verfassungen müssen mit den grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung sowie mit ihren allgemeinen Prinzipien zum Aufbau legislativer und exekutiver Institutionen übereinstimmen. Wie in anderen Bundesstaaten bricht auch in der Russischen Föderation Bundesrecht das Recht der untergeordneten Ebenen der Föderationssubjekte. Es gibt fünf Leitprinzipien für die Verfassungen der Föderationssubjekte:

1. Die föderalen Einheiten dürfen ihre eigenen Regierungssysteme und Institutionen einrichten.
2. Die territoriale Integrität der Föderationssubjekte wird garantiert und ihre Grenzen können nicht ohne ihre Zustimmung und die Zustimmung des Föderationsrates abgeändert werden. Andererseits haben die konstitutiven Subjekte das Recht, sich

zusammen-zuschließen, also zusammen mit einem anderen Föderationssubjekt ein neues Subjekt zu bilden. Die Vorgangsweise bei einer solchen Fusion wird durch ein Föderalgesetz geregelt. In der Tat gab es in den letzten Jahren angesichts der geringen Größe und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten einiger Subjekte verschiedene Vorschläge für solche Zusammenschlüsse.

3. Jedes Föderationssubjekt hat einen Namen und kann ihn jederzeit abändern.
4. Die Föderationssubjekte sind berechtigt, ihre Interessen gegen Eingriffe des Bundes zu verteidigen, da sie auf Bundesebene im Föderationsrat, der 2. Kammer des Parlaments, gleichrangig vertreten sind. Jedes Föderationssubjekt hat dort zwei Vertreter: einer wird von der Legislative des jeweiligen Föderationssubjektes gewählt, der andere von seiner Regierung ernannt. Auf jeden Fall ist die Föderation befugt, ihre Interessen gegen zentrifugale Tendenzen zu verteidigen. Es kann eigene Agenturen in den Föderationssubjekten aufbauen. Die Exekutivorgane der Bundesebene wie Ministerien, Agenturen, Staatskomitees usw. unterhalten Ableger in allen Föderationssubjekten.
5. Schließlich üben die Föderationssubjekte sowohl ausschließliche als auch konkurrierende Befugnisse aus. Diese Befugnisse erstrecken sich sogar auf Bereiche der Außenpolitik: Föderationssubjekte können internationale Übereinkommen (keine völkerrechtlichen Verträge) mit anderen Subjekten und – bei Zustimmung der Bundesregierung – auch mit ausländischen Staaten abschließen. Doch haben sie kein Recht auf Sezession. Gemäß Art. 4, Kap. 3 der Föderationsverfassung „sorgt die Russische Föderation für die Integrität und Unverletzlichkeit ihres Territoriums“.

Das Gesetz über die „Allgemeinen Prinzipien der Organisation der Legislative“ in der Föderation von 1999 sieht klare Richtlinien für die Regelung der regionalen Befugnisse vor, um eine Überschneidung der Ebenen zu vermeiden. Der komplizierteste und innovativste Aspekt der Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den einzelnen Subjekten ist die Sphäre der gemeinsam ausgeübten Befugnisse. Derzeit experimentieren die beiden Ebenen noch, wie diese Befugnisse am besten verteilt werden sollen. Unter die sog. „konkurrierende“ oder „gemeinsame“ Kompetenz laut Art. 72 der Föderalverfassung fallen:

- die Erstellung allgemeiner Leitlinien für den inneren Aufbau und die Institutionen des jeweiligen

Föderationssubjekts;

- die Regulierung des Eigentums und die Nutzung des Bodens sowie das Grundverkehrsrecht;
- die Nutzung mineralischer Bodenschätze, des Wassers und anderer natürlicher Ressourcen;
- die Abgrenzung von Staatseigentum;
- die Denkmalpflege;
- die allgemeine Rahmengesetzgebung für Bildung und Wissenschaft, Kultur und Sport;
- die Verabschiedung allgemeiner Grundsätze für die Steuern und Abgaben in der Russischen Föderation;
- der Schutz der Umwelt und der traditionellen Lebensweise kleinerer ethnischer Gemeinschaften.

Sowohl der Zentralstaat als auch die Föderationssubjekte haben die Macht, Gesetze in den Bereichen Verwaltungsverfahren, Arbeit, Familie, Wohnbau, Bodenrecht, Wasser und Forstwirtschaft, Bodenschätze und Umweltschutz zu erlassen. Gemäß Art. 76 der Verfassung ist in den Bereichen der gemeinsamen Gesetzgebung das Föderalrecht dem Recht der Föderationssubjekte übergeordnet. Die Föderationssubjekte können demnach nur Normen einführen, die mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

Die Föderationssubjekte können ihre eigenen Institutionen und Regierungsform bestimmen (Art. 77 Föderalverfassung). In Einklang mit dieser Bestimmung variiert die Größe des regionalen Parlaments von 11 bis 190 und besteht meistens aus einer Kammer, die direkt und demokratisch gewählt wird. Auch der Präsident (oder Gouverneur) wird in freier und gleicher Wahl für eine Amtsperiode gewählt, die nicht länger als 5 Jahre dauern darf. Der Inhaber dieses Amtes übt viele der Machtbefugnisse aus, die der Präsident der russischen Föderation auf seiner Ebene innehat: er ernennt und entlässt die Regierung, bringt Gesetzesvorschläge ein, legt sein Veto gegenüber regionalen Gesetzen ein, führt Verhandlungen und unterzeichnet internationale Verträge, er setzt Durchführungsbefugnisse und Dekrete in Kraft und kann die gesetzgebende Versammlung des jeweiligen Föderationssubjektes auflösen.

Trotz der grundsätzlichen Gleichheit aller Föderationssubjekte haben die Republiken einen unterschiedlichen Status, der das Recht einschließt, eine eigene Verfassung zu verabschieden, Staatssprachen einzuführen, den Präsidenten der Republik zu wählen, Verfassungsgerichte einzurichten und weitere Rechte. Während 1992-93 vor allem die ressourcenreichen

Regionen den Republikstatus erlangen wollten, gibt es heute weniger Konflikte zwischen Republiken und autonomen Regionen. Spannungen sind dagegen zwischen autonomen Bezirken und den sie umschließenden Gebieten aufgekommen. 9 der zehn autonomen Bezirke werden von einem solchen Gebiet wie eine Enklave umschlossen. Von verstärkten Spannungen wurde auch berichtet im Fall von „Doppelautonomien“ mit zwei Titularnationen oder ethnischen Hauptgruppen, die um die Hegemonie ringen (z.B. in Kabardino-Balkarien).²⁹²

Die Hauptmängel des Russischen Föderalismus liegen in der Überschneidung von Zuständigkeiten, in unzureichenden Mechanismen zur Konfliktschlichtung und einem Finanzföderalismus, der die regionalen Anstrengungen für mehr Steueraufkommen nicht honoriert. Somit ist die föderale Kontrolle der Ausgaben der Regionen unvollständig, die Regeln des Finanzausgleichs sind nicht transparent und der freie Fluss von Kapital, Waren, Arbeitskräften und Dienstleistungen ist noch nicht auf dem gesamten Territorium gewährleistet. Es gibt noch keinen funktionierenden Mechanismus des Finanzausgleichs zwischen den Föderationssubjekten.

Die jüngsten Versuche der Föderation, die Föderalbeziehungen zu „harmonisieren“, könnten zu einem neuen Zentralismus oder gar einer De-Föderalisierung führen und neue Spannungen erzeugen. Präsident Putins Reformbestrebungen zielen darauf ab, Föderalrecht durch neue, vom Präsidenten ernannte Gouverneure umsetzen lassen. Eine neue Zusammen-setzung des Föderationssenats und eine striktere Kontrolle der Republiken und Regionen wird derzeit in Betracht gezogen.

Russland hat seit 1993 seine föderale Struktur verstärkt, um ethnische Minderheiten und kleinere Völker zu integrieren. Im Vergleich mit anderen Bundesstaaten baut Russland auf einer weit höheren Zahl von Föderationssubjekten (88) und höheren Zahl von Subjektarten (6) auf als jeder andere Bundesstaat der Erde. Russland hat tiefe soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Regionen, Kompetenzüberschneidungen und keine übergreifende politische Integration aufgrund des Fehlens starker, in der gesamten Föderation präsenter Parteien. Die Ungleichheit in der Lebensqualität, beim BIP, im Steueraufkommen und den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den einzelnen Föderationssubjekten nimmt weiter zu. Das Russische Föderalsystem muss somit

Regionen den Republikstatus erlangen wollten, gibt es heute weniger Konflikte zwischen Republiken und autonomen Regionen. Spannungen sind dagegen zwischen autonomen Bezirken und den sie umschließenden Gebieten aufgekommen. 9 der zehn autonomen Bezirke werden von einem solchen Gebiet wie eine Enklave umschlossen. Von verstärkten Spannungen wurde auch berichtet im Fall von „Doppelautonomien“ mit zwei Titularnationen oder ethnischen Hauptgruppen, die um die Hegemonie ringen (z.B. in Kabardino-Balkarien).²⁹³

Die Hauptmängel des Russischen Föderalismus liegen in der Überschneidung von Zuständigkeiten, in unzureichenden Mechanismen zur Konfliktschlichtung und einem Finanzföderalismus, der die regionalen Anstrengungen für mehr Steueraufkommen nicht honoriert. Somit ist die föderale Kontrolle der Ausgaben der Regionen unvollständig, die Regeln des Finanzausgleichs sind nicht transparent und der freie Fluss von Kapital, Waren, Arbeitskräften und Dienstleistungen ist noch nicht auf dem gesamten Territorium gewährleistet. Es gibt noch keinen funktionierenden Mechanismus des Finanzausgleichs zwischen den Föderationssubjekten.

Die jüngsten Versuche der Föderation, die Föderalbeziehungen zu „harmonisieren“, könnten zu einem neuen Zentralismus oder gar einer De-Föderalisierung führen und neue Spannungen erzeugen. Präsident Putins Reformbestrebungen zielen darauf ab, Föderalrecht durch neue, vom Präsidenten ernannte Gouverneure umsetzen lassen. Eine neue Zusammen-setzung des Föderationssenats und eine striktere Kontrolle der Republiken und Regionen wird derzeit in Betracht gezogen.

Russland hat seit 1993 seine föderale Struktur verstärkt, um ethnische Minderheiten und kleinere Völker zu integrieren. Im Vergleich mit anderen Bundesstaaten baut Russland auf einer weit höheren Zahl von Föderationssubjekten (88) und höheren Zahl von Subjektarten (6) auf als jeder andere Bundesstaat der Erde. Russland hat tiefe soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Regionen, Kompetenzüberschneidungen und keine übergreifende politische Integration aufgrund des Fehlens starker, in der gesamten Föderation präsenter Parteien. Die Ungleichheit in der Lebensqualität, beim BIP, im Steueraufkommen und den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den einzelnen Föderationssubjekten nimmt weiter zu. Das Russische Föderalsystem muss somit

den Spagat bewältigen zwischen dem Anspruch auf politische und sozio-ökonomische Einheit und der regionalen kulturellen Vielfalt.

Doch ist der traditionelle vom Sowjetsystem geerbte Zentralismus durch die jüngsten Reformen wesentlich gemildert und die Autonomie der unteren Regierungsebenen wesentlich gestärkt worden. Die regionalen Eliten erhielten ein Vetorecht gegenüber der zentralen Politik und wurden gleichzeitig in die Entscheidungsprozesse auf Bundesebene stärker einbezogen. Dadurch sind die Mängel im demokratischen System der Regionen allerdings nicht beseitigt worden. Die Stärkung des russischen Föderalismus gründet auf einem Übereinkommen zwischen den Eliten, nicht so sehr in einer diffusen Machtteilung mit breiten, demokratisch legitimierten Mehrheiten. Trotz des Zuwachses an Kompetenzen der Regionen bleibt dem Zentralstaat und insbesondere dem Föderationspräsidenten ein starker Einfluss auf die Politik in den Regionen. Der russische Föderalismus stellt einen ständigen Konflikt dar, der heute nicht mehr antagonistisch ist, sondern sich als politischer Streit in einem demokratischen Bundesstaat präsentiert.

4.1.2 Autonomie und Minderheitenrechte in Russland

In der früheren Sowjetunion hatten von über 100 verschiedenen Völkern nur 53 ihre eigenen Republiken, Regionen, Distrikte oder oblasts. Auch damals hatten die Föderationssubjekte einen verschiedenen Rechtsstatus. So hatten z.B. die 15 Sowjetrepubliken und die 20 autonomen Republiken Verfassungen, was den acht autonomen Regionen und 10 autonomen Gebieten nicht zugestanden war. Die Völker waren nicht gleichberechtigt im Sowjet der Nationalitäten vertreten, der zweiten Kammer des Obersten Sowjets. Andererseits waren auch nicht alle Föderationssubjekte nach ethnischen Kriterien errichtet worden.²⁹⁴ Die „ethnische Landschaft“ der früheren UdSSR war durch die administrative und politische Einteilung von Völkern auf verschiedene Gebiete uneinheitlich. Manche ethnische Gruppen lebten verstreut auf mehrere Gebiete. Schließlich wurden aus politischen Gründen autonome Einheiten wieder aufgelöst oder auch von einem Distrikt in eine Region oder gar von einer Region zu einer Republik hochgestuft.

Wenn es eine Leitlinie für Territorialautonomie gibt, die nationalen Minderheiten die Möglichkeit eröffnet,

die Mehrheit in ihrem angestammten Gebiet zu bilden, so ist dieses Grundprinzip in der Russischen Föderation in vielen Fällen missachtet worden. In der Baschkirischen, Burjatischen, Karelischen, Komi, Mordwinischen, Udmurtischen und Jakutischen Autonomen sozialistischen Sowjetrepublik überstieg die Zahl der russischen Bevölkerung jene der „Titularnation“ bzw. der „Titularethnie“. Mit Ausnahme der Nordossetischen, Tuva und Tschuwaschischen Autonomen Republiken waren die autochthonen ethnischen Gruppen zahlenmäßig in der Minderheit. Dasselbe Bild bot sich auch in den meisten Gebieten und Regionen. Somit musste Territorialautonomie in Form autonomer Republiken, Regionen und Gebiete in den meisten Fällen aufgrund kulturgeographischer Umstände und früherer politischer Entscheidungen als „konkordanzdemokratische Selbstverwaltung“ ausgelegt werden, während spezifische Bestimmungen Kulturautonomie einräumen, um den Schutz der ethnischen Minderheiten zu gewährleisten.

Im Rahmen der Föderalverfassung haben alle konstitutiven Einheiten dieselben Rechte. Diese Rechtsgleichheit existiert allerdings vielfach nur auf dem Papier. Kritiker der heutigen Institutionen zum Schutz der nationalen Minderheiten und kleineren Völker in der Russischen Föderation zitieren folgende Mängel:

- die ungelöste Frage, welche Rolle und Position das russische Volk im System der interethnischen Beziehungen einnehmen soll;
- die nationalen bzw. ethnischen Minderheiten vorbehaltenen Gebiete bzw. Föderationssubjekte haben mehr Rechte erhalten als jene mit überwiegend russischer Bevölkerung;
- Russen sind in einigen Autonomen Republiken eine Art Bürger zweiter Klasse geworden;
- Nationale Republiken und Regionen mit völlig unterschiedlicher Dimension bezüglich Fläche und Bevölkerung haben dieselben Rechte erhalten;
- Nationale Minderheiten wie die Deutschen, Polen oder Griechen sind von diesem System des Ethno-föderalismus völlig ausgeklammert geblieben;
- Volksgruppen oder nationale Minderheiten, die außerhalb des Föderalsubjekts leben, das ihrer Ethnie zugeteilt worden ist, haben keine ausreichenden Chancen auf Erhaltung ihrer Kultur.²⁹⁵

294 Andreas Heinemann-Grüder (2002), S. 112 f.

295 Kartashkin/Abashidze (2004), S. 205

Seit 1991 haben eine Reihe von Föderalgesetzen und Erklärungen den Schutz der Rechte ethnischer Minderheiten verbessert. Obwohl im Jahr 2000 der Duma ein Gesetzesvorschlag über die „Grundsätze der staatlichen Nationalitätenpolitik mit der Russischen Föderation“ vorgelegt wurde, der eine Reihe von Richtlinien zum Schutz nationaler Minderheiten enthielt, gibt es bis heute noch kein allgemeines Gesetz zur Regelung dieser Rechte.²⁹⁶

Die politische Debatte nach der Umgestaltung der Russischen Föderation 1993 führte zur Frage, wie das multinationale Russland seiner ethnische Vielfalt gerecht werden sollte. Sollte die Unterteilung der Föderation in ethnisch konstituierte Föderalsubjekte weitergehen, obwohl dieses Konzept klare Grenzen aufwies?

„Die Schlussfolgerung war, dass weder eine absolute nicht-ethnische Struktur noch eine ausschließlich ethnisch definierte Territorialstruktur Russlands Probleme lösen kann. So scheint die Zeit gekommen zu sein, schrittweise Elemente von Kulturautonomie einzuführen. Dieses ist entscheidend, wenn man die Nationalitätenfrage umfassend für Völker und nationale Minderheiten lösen will, nicht jedoch für geographische Räume.“²⁹⁷

Der wichtigste Schritt in diese Richtung war die Verabschiedung des „Gesetzes zur nationalen Kulturautonomie“ am 17. Juni 1996. Art.1 definiert die nationale Kulturautonomie folgendermaßen:²⁹⁸

1. sie begründet eine Form der nationalen, kulturellen Selbstbestimmung der Bürger der Russischen Föderation, die sich eine bestimmten ethnischen Gemeinschaft zugehörig fühlen;
2. sie ist auch ein Mittel, mit dem russische Bürger ihre nationalen Interessen schützen, da sie verschiedene Wege und Formen nationaler kultureller Entwicklung erkunden können;
3. sie ist ein freiwilliger (nicht politischer) Zusammenschluss, der auf der freiem Entschluss von Bürgern beruht, die sich einer bestehenden ethnischen Gemeinschaft zugehörig fühlen;
4. sie kommt zustande, um in unabhängiger Weise die Erhaltung der Sprache, Kultur, Traditionen und Gebräuche von Menschen sorgt, die verschiedenen ethnischen Gemeinschaften angehören.

Nationale kulturelle Autonomie ist ein neues Element

²⁹⁶ Kartashkin/Abashidze (2004), S. 205

²⁹⁷ Kartashkin/Abashidze (2004), S.218

²⁹⁸ Zu dieser Frage vgl. das Kapitel 2.3 zu den Formen von Autonomie.

in der russischen Nationalitätenpolitik. In der Sowjetzeit wurde eine hierarchische Rangordnung von ethnisch-nationalen begründeten Einheiten durchgesetzt. Kulturautonomie wurde zugunsten der territorialen Dimension der Autonomie vernachlässigt, doch im jeweiligen autonomen Region dominierte ohnehin die russische Bevölkerung und politisch gesehen die kommunistische Partei. Das Konzept der Kulturautonomie sollte eine neue, umfassende Rechtsbasis bieten, um ethnischen Gemeinschaften – kleineren, verstreut lebenden Minderheiten, Ureinwohnern und anderen – das Überleben und die Entfaltung ihrer kulturellen und sprachlichen Eigenart und ihrer Traditionen und Bildungswesens zu ermöglichen. Doch verabsäumte es dieses Gesetz, eine erschöpfende Liste der ethnischen Gemeinschaften zu liefern, die für Kulturautonomie berechtigt waren und blieb in der konkreten Ausgestaltung von Kulturautonomie ziemlich vage.

Dennoch stellt dieses „Nationale Gesetze zur Kulturautonomie“ einen Bruch mit dem traditionellen Ansatz der interethnischen Beziehungen in Russland dar. Von 1996 an musste bei der Organisation der verschiedenen autonomen Subjekte der Föderation, abgesehen von Aspekten der Territorialautonomie, auch die gesamte Bandbreite der kulturellen Rechte der Bürger berücksichtigt werden, die sich in freier Wahl als einer ethnischen Gemeinschaft zugehörig erklären konnten. Durch Einführung dieses Prinzips wird das post-sowjetische Russland schrittweise sich von der dominanten Tendenz wegbewegen und der autochthonen Bevölkerung mehr Spielraum einräumen. Es ist noch nicht abzusehen, ob diese Tendenz die Grundmerkmale der Föderationssubjekte ändern wird, die immer als Wesensmerkmal die territoriale Autonomie und Konkordanz-demokratie unter Einschluss aller ethnischen Gruppen betont haben.



4.1.3 Das Beispiel der Autonomen Republik Tatarstan

Bevölkerung (2002)	3.779.265
Fläche	67.836,2 km ²
Hauptstadt	Kazan
Amtssprachen	Russisch, Tatarisch
Ethnische Zusammensetzung	Tataren (51%), Russen (43,3%), Tschuwaschen (3,7%), Mordwinen, Udmurten, Mari und Baschkiren
Aut. Republik seit	1994

<http://en.wikipedia.org>

Warum sollte die Republik Tatarstan als ein besonderer Fall von Autonomie betrachtet werden? Tatarstan ist nicht nur die nach Bevölkerung größte autonome Republik der Russischen Föderation, sondern verfügt auch über eine sehr fortgeschrittene Form von Autonomie. Tatarstan, zu Sowjetzeiten eine „Autonome Sozialistische Sowjetrepublik (ASSR)²⁹⁹, liegt im Zentrum der heutigen Föderation angrenzend an die damaligen ASSRs der Mordwinen, Tschuwaschen, Mari, Udmurten und Baschkiren.

Die muslimischen Tataren bilden nach den Russen die größte Volksgruppe in der russischen Föderation. Sie gehören zu den Turkvölkern und siedelten zuvor in der nordöstlichen Mongolei und im Uigurischen Khanat. Im 11. Jahrhundert ließen sich viele Tataren an der mittleren Wolga und an den Westabhängen des Urals nieder. Heute leben tatarische Volksgruppen in verschiedenen Regionen der Russischen Föderation und außerhalb davon (z.B. auf der Halbinsel Krim).³⁰⁰ 1989 wurden bei der letzten sowjetischen

²⁹⁹ Die frühere UdSSR war in 15 Unionsrepubliken (Sozialistische Sowjetrepubliken), 20 autonome Republiken (ASSRs), 8 autonome Regionen (*oblasts*) and 10 nationale Distrikte (*okrugs*) aufgeteilt.

³⁰⁰ Vgl. dazu das Kap. 3.8 dieses Textes.

Volkszählung 6,645.558 Tataren gezählt, wovon 5,5 Millionen in der Russischen Föderation lebten. Seit Ende der 1980er Jahre setzten sich die Tataren massiv für mehr Autonomie ein, insbesondere auch für das Recht, die reichen Ölvorkommen und andere Bodenschätze Tatarstans selbst nutzen zu dürfen. Tatarstan steht heute nach Wirtschaftsleistung an 8. Stelle der Föderalsubjekte Russlands. Die Republik ist für die Föderation von besonderer wirtschaftlicher und strategischer Bedeutung, zumal hier mehr als 70% ihres Öls gefördert werden. In Tatarstans hoch entwickelter Maschinenbau-industrie werden u.a. Schwerlastkraftwagen (Kamaz) und strategische Bomber hergestellt.³⁰¹

Am 30. August 1990, als die UdSSR unter der Führung von Gorbatschow aufgelöst wurde, proklamierten alle Unions-republiken der UdSSR ihre Souveränität oder Unabhängigkeit. Auch Tatarstan erklärte sich zur „souveränen Republik“. Dies wurde zwei Jahre später durch eine Volksabstimmung bestätigt. Im November 1992 gab sich Tatarstan, eine ehemalige ASSR und nicht Unionsrepublik, eine republikanische Verfassung, was einer Unabhängigkeitserklärung gleichkam. Die russische Verfassung wurde im Dezember 1993 verabschiedet. Die Tataren lehnten es jedoch ab, das sog. multinationale Abkommen mit der Russischen Föderation zu unterzeichnen, da sie einige wesentliche Aspekte der Regierungsform der Föderationssubjekte ablehnten. Anfang 1994 schließlich verständigten sich die Spitzen der Republik Tatarstan und der Russischen Föderation auf ein Abkommen, das am 15. Februar 1994 unterzeichnet wurde, mit dem Titel „Vertrag zur Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Russischen Föderation und der Republik Tatarstan“.³⁰²

Dieses bilaterale Abkommen gewährte Tatarstan keine echte Souveränität, noch wurde Tatarstan verpflichtet, das multilaterale russische Föderationsabkommen zu unterzeichnen. Stattdessen beschreibt das Abkommen Tatarstan als einen „mit Russland verbundenen Staat auf der Grundlage der Verfassungen der beiden Staaten und des Abkommens zur Abgrenzung der Befugnisse zwischen der Staatsmacht der Russischen Föderation und der Republik Tatarstan“. Das Russische Föderationsabkommen unterscheidet sich aber nicht wesentlich vom Russisch-Tatarischen Vertrag mit

³⁰¹ Vgl. zur politischen Entwicklung Tatarstans Edward W. Walker, *Negotiating Autonomy: Tatarstan, Asymmetrical Federalism and State Consolidation in Russia*, in: Metta Spencer (ed.), *Separatism, Democracy and Disintegration*, Oxford 1998

³⁰² Das Abkommen ist am 24. Februar 1994 in Kraft getreten. Der englische Text findet sich unter: <http://www.tatar.ru/english/append20.html>

einem bedeutenden Schwachpunkt in beiden Rechtsdokumenten:

„...der bilaterale Vertrag ist detaillierter als das Föderationsabkommen, weicht aber in der Substanz nur in geringem Umfang ab. Doch ähnelt das bilaterale Abkommen auch in jener Hinsicht dem Föderationsabkommen, als kein Mechanismus spezifiziert wird, wie die Republik und die Föderation gemeinsame Befugnisse ausüben und wie Rechtstreitigkeiten geschlichtet werden.“³⁰³

Russland anerkannte damit das Recht Tatarstans³⁰⁴ auf eine eigenständige Außenwirtschaftspolitik, auf seine eigene Verfassung und Rechtsordnung, eigenes Budget und Steuerhoheit, Gerichtsbarkeit, Kontrolle über die natürlichen Ressourcen und das Bankwesen. Die gemeinsamen Befugnisse schließen die Regelung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten und den Minderheitenschutz ein sowie den Schutz Tatarstans territorialer Integrität (Verteidigung), die Rüstungsproduktion und den Waffenhandel, die Umwidmung von Verteidigungsanlagen in zivilgenutzte Strukturen, die Koordination des Außenhandels, die Wirtschafts- und Währungspolitik, und die Transport- und Kommunikationspolitik.

Die Republik Tatarstan ist de facto und de jure ein Teil der Russischen Föderation gemäß dem Russisch-Tatarischen Abgrenzungsvertrag von 1994. Trotz einiger Unvereinbarkeiten zwischen der tatarischen und der Föderationsverfassung gibt es keinen Zweifel daran, dass Tatarstan kein Teilstaat mit Sezessionsrecht ist, sondern ein Föderationssubjekt mit einem einzigartigen Autonomiestatus innerhalb der asymmetrischen Struktur der Russischen Föderation. Um die Bestimmungen des Abgrenzungsvertrags umzusetzen, sind mindestens 12 weitere Abkommen zwischen den Regierungen der Russischen Föderation und der Republik Tatarstan unterzeichnet worden. Diese Verträge befassen sich mit Politikbereichen wie der Wirtschaftspolitik, dem Staatseigentum, der Preispolitik, den Militäranlagen, Währung, Umweltschutz und Rechtsdurchsetzung. Bis heute konnten die gemeinsam ausgeübten Befugnisse ohne größere Konflikte geregelt werden. Sollte es aber zum Konflikt kommen, sieht das Abkommen kein Schlichtungsverfahren vor, noch ist ausreichend geklärt, welche der beiden Verfassungen Vorrang hat. Wie Nunavut (gemäß Nunavut-Gesetz von 1993), die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, Puerto Rico in den USA und besondere Formen von Territorialautonomie in Indien, ist Tatarstan nicht nur

ein Beispiel einer Sonderform von Territorialautonomie, die im Rahmen asymmetrischer Bundesstaaten eingerichtet worden sind. Vielmehr ist es das am weitesten entwickelte Beispiel einer Kategorie von Föderationssubjekten der Russischen Föderation, nämlich der 21 Republiken. Streng formal betrachtet ist Tatarstan keine Regionalautonomie im Sinne der Bestimmungskriterien laut Kap. 2.10. Doch aus einer allgemein theoretischen Perspektive kann Tatarstan als ein herausragendes Beispiel dafür betrachtet werden, dass das Konzept von Territorialautonomie mit einem föderalen Staatsaufbau vereinbar ist, wenn es darum geht, den besonderen Ansprüchen von nationalen Minderheiten und kleineren Völkern oder regionalen Gemeinschaften durch Selbstregierung Genüge zu tun.

Bibliographie

- Andreas Heinemann-Grüder, *Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland*, Berlin (Spitz), 2000
- Andreas Heinemann-Grüder (2002), *Föderalismus in Russland*, in Gerhard Mangott (Hg.), *Zur Demokratisierung Russlands*, Band 2, NOMOS Baden-Baden
- Andreas Heinemann-Grüder, *Föderalisierung und Regionale Autonomie in Russland und der GUS*, CAP Munich 2002, unter: <http://www.cap.lmu.de>
- Katherine E. Graney, *Projecting sovereignty in Post-Soviet Russia: Tatarstan in the International Arena*, p.264-294, in Michael Keating/John McGarry (ed.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford University Press, 2001
- Jörg Stadelbauer, *Raum, Ressourcen und Bevölkerung*, in: *Informationen zur politischen Bildung, Russland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Nr.281, 4.Quartal 2003
- Eduardo J. Ruiz Vieytes, *Minority Languages of the Russian Federation*, CIEMEN, Barcelona 2001
- Edward W. Walker, *Negotiating Autonomy: Tatarstan, Asymmetrical Federalism and State Consolidation in Russia*, in: Metta Spencer (ed.), *Separatism, Democracy, Disintegration*, Oxford 1998
- Vladimir Kartashkin und Aslan Abashidze, *Autonomy in the Russian Federation: Theory and Practice*, in *International Journal on Minority Affairs and Group Rights* 10, 2004, S. 203-220
- International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S. 527-552
- <http://www.tatar.ru>: Offizielle Website der Regierung von Tatarstan

303 Vgl. Int. Comm. of Lawyers for Tibet, S.530

304 Vgl. Int. Comm. of Lawyers for Tibet, S. 531

Garantien der US-Staatsbürgerschaft nicht auf seine Bürger angewandt werden, wie z.B. das Wahlrecht, das Recht auf Geschworenengerichte, das Recht, nur durch ein höheres Geschworenengericht angeklagt werden zu können. Dies wiederum führte zu Ressentiments und Frustrationen auf der Insel.

Wäre andererseits Puerto Rico in die USA eingegliedert worden, wäre es dem US-Steuersystem voll unterworfen worden. Die sog. „Gleichförmigkeitsklausel“ (uniformity clause) legte fest, dass alle Zölle, Abgaben und Steuern in den USA gleichförmig gestaltet sein mussten. Diese Klausel wurde auf nicht eingegliederte Territorien wie Puerto Rico nicht angewandt. 1917 verabschiedete der US-Kongress unter dem Druck der Inselbevölkerung den „Jones-Act“, der den Puertoricanern mehr Rechte zugestand und das Verhältnis zum Mutterland liberalisierte. Dieses Gesetz gewährte den Bewohnern Puerto Ricos die Staatsbürgerschaft und verstärkte die Mitspracherechte der Bevölkerung in der Wahl der Regierungsorgane. Doch erhielten die Puertoricaner kein Wahlrecht, weder für die Wahl des US-Kongresses noch für jene des US-Präsidenten. Von nun an durften sie nur einen sog. „Resident Commissioner“ (Ständigen Vertreter) wählen, der Puerto Ricos Interessen im US-Repräsentantenhaus ohne Stimmrecht vertritt. So blieb Puerto Rico ein „nicht eingegliedertes Territorium“, während Alaska zeitgleich mit der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft auch eingegliedert wurde.

Erst 1947 erhielt die Bevölkerung Puerto Ricos das Recht, seinen eigenen Gouverneur zu wählen. Luis Munoz Marin wurde 1948 der erste demokratisch gewählte Gouverneur Puerto Ricos. Die Insel litt damals unter schwersten sozialen und wirtschaftlichen Problemen, denen die neue autonome Regierung durch ein neues Verhältnis mit den USA beizukommen versuchte. Innerhalb von vier Jahren handelte Munoz Marin einen neuen autonomen Status Puerto Ricos innerhalb des US-Bundesstaats aus, das zum bis heute bestehenden „free commonwealth“ führte.³⁰⁶

Während der Amtszeit von Munoz Marin wurde Spanisch als Unterrichtssprache in allen Schulen verankert, während Englisch als eigenes Fach geführt wird. Eine Landreform wurde durchgeführt, die Industrialisierung gefördert und ausländische Investitionen angeworben. Dennoch drängten viele Puertoricaner weiterhin auf größere Autonomie. Dieser Wunsch wurde in den ersten 50er Jahren erfüllt, als der US-Kongress das Gesetz Nr. 600 verabschiedete, worin das Recht auf

Selbstregierung des Volkes von Puerto Rico und das Prinzip des freiwilligen Verbleibs bei den USA anerkannt wurde. Eine rein puertoricanische verfassunggebende Versammlung erarbeitete eine Verfassung für das „Commonwealth of Puerto Rico“, die im März 1952 von der Wählerschaft in einer Volksabstimmung gutgeheißen wurde. Danach wurde die Verfassung dem US-Kongress übermittelt, der den Paragraphen 20 des Art. 11 bezüglich des „Rechts auf Arbeit“ und das „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard“ herausstrich. Der restliche Text wurde gutgeheißen und so konnte die Verfassung vom Gouverneur am 25. Juli 1952 offiziell verlautbart werden.

Puerto Ricos Verfassung kann nur mit Einverständnis des US-Kongresses und des Legislativorgans von Puerto Rico abgeändert werden. Obwohl alle Bewohner der Insel US-amerikanische Staatsbürger sind, haben sie kein Wahlrecht für den US-Kongress. Die Puertoricaner dürfen sich zwar an den nationalen Primärwahlen der Parteien beteiligen, sind aber von der eigentlichen Präsidentenwahl ausgeschlossen. Als Staatsbürger können sich die Puertoricaner in den USA frei bewegen und überall niederlassen. In Zeiten der Geltung allgemeiner Wehrpflicht sind auch sie wehrpflichtig.

Die Generalversammlung der VN akzeptierte diese Lösung und anerkannte, dass „das Volk des Commonwealth von Puerto Rico mit allen Attributen politischer Souveränität ausgestattet worden ist, was klar anzeigt, dass die Bevölkerung den Status einer autonomen politischen Einheit erreicht hat“. Somit waren die USA von der Berichtspflicht gegenüber den VN über Puerto Rico als „nicht sich selbst regierendes Gebiet“ (abhängiges Gebiet) gemäß Art. 73e der VN-Charta befreit.³⁰⁷

Puerto Ricos heutiger Status entspricht einem mit den USA frei assoziierten Staat (estado libre asociado in der offiziellen Bezeichnung), was auf Englisch mit „Commonwealth“ wiedergegeben wird.³⁰⁸ Dieser Begriff

³⁰⁷ Zur Regelung der abhängigen Gebiete vgl auch Anhang, Teil 3.

³⁰⁸ Ruth Lapidoth (1997), S. 37-40. Ein assoziierter Status „wird im Einvernehmen zwischen dem assoziierten und dem assoziierenden Staat hergestellt. Der assoziierte Staat wünscht dieses Rechtsverhältnis um seine Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten. Ein assoziierter Staat hat eine eigene Verfassung und volle innere Selbstregierung, doch bestimmte Mindestbelange werden vom assoziierenden Staat geregelt, vor allem die Verteidigung, die Außenpolitik und in den meisten konkreten Fällen auch die Währungspolitik. Im Hinblick auf die Außenpolitik gibt es verschiedene Stufen der Übertragung. In manchen Fällen muss der assoziierende Staat den assoziierten konsultieren, wann immer

nic conflicts, Washington, S.132

³⁰⁶ Ruth Lapidoth (1997), S.132

wird in verschiedenem Kontext mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Als „Commonwealth of Nations“ wird im bekanntesten Fall eine lose Assoziation zwischen Großbritannien und seinen früheren Kolonien verstanden, die heute unabhängig sind. Der „Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ (GUS, in englischer Diktion CIS Commonwealth of Independent States) vereint einen Teil der unabhängigen Staaten, die aus der früheren Sowjetunion hervorgegangen sind. Auch einige US-Bundesstaaten wie z.B. Virginia tragen die Bezeichnung „commonwealth“. Die Nördlichen Marianen im Westpazifik, früher unter US-Treuhandschaft, wurden aufgrund eines Vertrags von 1975 zum „Commonwealth in politischer Union mit den USA“. In diesem Fall bezeichnet der Begriff commonwealth ein ähnliches Rechtsverhältnis wie jenes Puerto Ricos, nämlich ein politisches Gemeinwesen, das bezüglich der Souveränität zu den USA gehört, doch in internen Angelegenheiten über volle Autonomie verfügt. Diese Art von Rechtsverhältnis bezieht seine Legitimität nicht nur vom US-Kongress, sondern auch von der freien Zustimmung der Bürger der assoziierten Einheit. Es ist flexibel und kann von beiden Seiten von Zeit zu Zeit neuen Erfordernissen angepasst oder aufgelöst werden. In diesem Sinne haben die Bürger Puerto Ricos seit 1952 immerhin drei Mal darüber befunden, ob sie ein Commonwealth bleiben wollten, oder ein US-Bundesstaat oder völlig unabhängig werden wollten. Verschiedene US-Präsidenten haben vor diesen Abstimmungen zugesichert, dass sie das Ergebnis der Referenden respektieren würden und dem Kongress dieselbe Haltung empfehlen würden. Bis heute haben die Befürworter des seit 1952 geltenden Status die Oberhand behalten, doch mit rückläufigen Mehrheiten. 1993 stimmten 48,4% der Puertoricaner fürs Commonwealth (status quo), 46,2% für die Umwandlung in einen US-Bundesstaat und 4,4% für die Unabhängigkeit. Was Puerto Rico von europäischen autonomen Regionen unterscheidet ist - abgesehen vom Recht auf Selbstbestimmung - die fehlende Vertretung mit Stimmrecht im Parlament des Zentralstaates und ein besonderes Reglement der Steuerbefreiung.

4.2.2 Puerto Ricos Autonomie

Obwohl die Kompetenzaufteilung an jene zwischen die Interessen des letzteren tangiert werden; in anderen Fällen werden die auswärtigen Angelegenheiten zwischen beiden Partnern aufgeteilt. Der Hauptunterschied zwischen Autonomie und assoziierter Staatlichkeit liegt im Rechtsbegriff der „Staatlichkeit“ (Vgl. auch Kap. 2.2 in diesem Text und Anhang, Teil 4).

den USA und einem normalen US-Bundesstaat erinnert, unterscheidet sich der Status Puerto Ricos deutlich von jenem eines normalen Gliedstaats. Die üblicherweise aufgelisteten Prinzipien der amerikanisch-puertoricanischen Partnerschaft sind die gemeinsame Staatsbürgerschaft, der gemeinsame Markt und Währung und eine gemeinsame Verteidigung. Puerto Rico ist für alle lokale Fragen zuständig, einschließlich einzelner Bereiche des Strafrechts, für die Justizverwaltung, das Zivilrecht (z.B. Eigentumsrecht und Familienrecht), das Lizenzrecht sowie Gesundheit, Bildungswesen und Sozialpolitik, Umweltschutz. Puerto Rico kann auch eigene Steuern und Abgaben einführen und einheben.

Der Bereich der Zuständigkeiten der US-Bundesregierung auf Puerto Rico ähnelt jenem gegenüber den US-Gliedstaaten und dem Distrikt Columbia, nämlich: Außenpolitik, Verteidigung, Immigration, Grenzkontrollpolizei, Postdienste, Maße und Gewichte, Patent- und Urheberrechtsfragen, Zölle und die Strafgerichtsbarkeit bei kriminellen Akten gegen die USA.

Die vom autonomen Parlament verabschiedeten Gesetze brauchen nicht vom US-Kongress oder vom US-Präsident bestätigt zu werden und sind keinem Vetorecht des US-Präsidenten unterworfen. US-Recht, das auf Puerto Rico anwendbar ist, tritt eventuell mit Ausnahmebestimmungen auch in Puerto Rico in Kraft. Der US-Kongress dürfte an und für sich in den Puerto Rico vorbehaltenen Zuständigkeiten nicht tätig werden, doch in verschiedenen Fällen brach das Bundesrecht das puertoricanische Recht. Das US-Verfassungsgericht hat in dieser Hinsicht mehrfach einen Ansatz gewählt, der Puerto Rico mit den US-Bundesstaaten auf dieselbe Stufe stellt. In anderen Bereichen und Fällen wurden Gesetze für verfassungswidrig erklärt, die Puerto Rico anders behandelten als die normalen Bundesstaaten. Obwohl z.B. zahlreiche puertoricanische Familien mit niedrigem Einkommen beträchtliche Zuschüsse von Washington erhalten, bekommen sie geringere Beiträge als die US-Amerikaner, die in einem normalen US-Bundesstaat ansässig sind. Diese ungleiche Behandlung ist von den Gerichten als rechtmäßig befunden worden.

Das Parlament Puerto Ricos hat zwei Kammern, die direkt in allgemeiner freier Wahl für eine 4-jährige Amtszeit gewählt werden. Der Senat umfasst 27 Mitglieder, wobei jeweils zwei Senatoren in den acht Senatswahlkreisen gewählt werden, sowie 11 in einem Gesamtwahlkreis der Insel. Das Repräsentantenhaus

hat 51 Mitglieder: jeweils ein Mitglied wird in jedem der 40 Distrikte und 11 werden auf Landeslisten gewählt. An der Spitze der Regierung steht der Gouverneur, der direkt in allgemeiner Wahl für eine 4-jährige Amtszeit gewählt wird. Wie in den USA darf er oder sie nur für eine zweite Amtszeit antreten. Der Gouverneur hat ein Vetorecht bei Gesetzen des Parlaments, die seine Bewilligung erfordern, doch kann das Parlament dieses Veto mit einer 2/3-Mehrheit überstimmen. Der Gouverneur nominiert nach Anhörung des Senats ein Kabinett aus 15 Staatssekretären, die u.a. die Bereiche Finanzen, Justiz, Bildung, öffentliche Arbeiten und Transport, Arbeit, natürliche Ressourcen und Umweltschutz und Konsumentenschutz betreuen.³⁰⁹ Er kann Resolutionen und Gesetze des Parlaments genehmigen oder zurückweisen. Keine dieser Ernennungen bedarf der Zustimmung Washingtons. Alle Beamten Puerto Ricos müssen ihren Amtseid auf die Verfassung der USA und jene Puerto Ricos leisten.

Die Gerichtsbarkeit Puerto Ricos ist ein einheitliches System. Die Gerichte erster Instanz sind Gemeinde-, Distrikt- und Höhere Gerichte. Das Höchstgericht ist Puerto Ricos Oberstes Berufungsgericht, doch können seine Urteile vom Obersten Gerichtshof der USA überprüft werden. Alle Richter der Gemeinde-, Distrikt- und Höheren Gerichte werden vom Gouverneur der Insel mit Einverständnis des Senates ernannt.

Puerto Rico hat zwei offizielle Sprachen: Englisch und Spanisch. Da die meisten Einwohner spanischer Muttersprache sind, hat das Spanische seit 1952 zunehmend an Bedeutung gewonnen. Seit 1949 ist Spanisch die Unterrichtssprache in den öffentlichen Schulen und vor Gericht. Jedes Parlamentsmitglied muss Spanisch und Englisch in Wort und Schrift beherrschen. Die große Mehrheit der Puertoricaner legt Wert darauf, die spanische Sprache und Kultur zu erhalten, und dabei gleichzeitig am „Zusammenwirken der beiden großen Kulturen der amerikanischen Hemisphäre auf Puerto Rico“ teilzuhaben, wie es in der Präambel der Verfassung heißt. US-Staatsbürger, die in Puerto Rico für ein Jahr ansässig sind, können ebenso Bürger von Puerto Rico werden.

Wie kann die Autonomie abgeändert werden? Gemäß Puerto Ricos Verfassung kann die republikanische Staatsform nicht abgeschafft werden. Jede Änderung der Verfassung muss mit drei Grunddokumenten in Einklang stehen: der Verfassung der USA, dem „Puerto Rico Federal Relation Act“ (Autonomiegesetz)

und dem Public Law 600. Jede Änderung, die nicht mit diesem Rechtsdokumenten übereinstimmt, muss vom US-Kongress genehmigt werden. Eine Änderung des Status als „Commonwealth“ muss demnach sowohl von Washington als auch von San Juan gebilligt werden. Diese Grenze für die Entscheidungsfreiheit der gewählten Organe Puerto Ricos ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass dieser commonwealth-Status als ein Gesamtpaket einvernehmlich in Kraft gesetzt worden ist. Doch haben die verschiedenen US-Präsidenten erklärt, dass sie den Wünschen der Puertoricaner nach Änderung ihres Status Rechnung tragen und dem US-Kongress die Zustimmung zu den vorgeschlagenen Änderungen empfehlen werden.

4.2.3 Die Autonomie und die Ökonomie

Der Puerto Rico Federal Relations Act beinhaltet eine Reihe von Bestimmungen, die eine umfassende Autonomie in wirtschaftlicher und steuerrechtlicher Belangen mit sich bringen:

- freier Handel zwischen Puerto Rico und den USA
- gleiche Zollsätze für alle Importgüter aus Drittländern mit Ausnahme von Kaffee
- Ausnahmebestimmungen für Puerto Rico bei der Einkommenssteuer-gesetzgebung
- Fälligkeit der Vermögenssteuer nur dann, wenn das daraus erzielte Einkommen in die USA transferiert wird
- Keine Zölle auf Exporte aus Puerto Rico
- Verbrauchssteuern auf Waren aus Puerto Rico in die USA und Zölle auf Importgüter aus Drittländern, die in Puerto Rico eingehoben werden, werden dem Schatzministerium von Puerto Rico erstattet.
- Keine Besteuerung durch die US-Bundesbehörden der Schatzscheine der Regierung von Puerto Rico

US-Bundessteuern werden auf Puerto Rico also außer durch einvernehmlichen Beschluss nicht eingehoben. Puerto Rico kann aber selbst eigene Steuern einführen und einheben.

Puerto Rico hat verschiedene öffentliche Dienste für verschiedene Unternehmen gegründet, wie z.B. ein Unternehmen für die Energieversorgung, für die Trinkwasserversorgung und Entsorgung, für die Hafenverwaltung und Autobahnen. Somit ist Puerto Ricos Autonomie gerade in wirtschaftlicher und finanzpolitischer Hinsicht sehr weitreichend.

200 ³⁰⁹ Vgl. die offizielle Website der Regierung von Puerto Rico unter: <http://www.gobierno.pr>

In den ersten Jahren des sog. Commonwealth-Status konnte Puerto Ricos Wirtschaft etwa bis 1974 große Fortschritte verzeichnen. Aufgrund der verschiedenen Begünstigungen nahmen Investitionen aus den USA in Industrieunternehmen zu. Auf Puerto Rico galt nämlich die Befreiung von der US-Einkommenssteuer, eine Ausnahmeregelung bei den Mindestlöhnen und freier Zugang zum amerikanischen Markt. Zahlreiche US-Unternehmen ließen sich auf der Insel nieder und schufen neue Arbeitsplätze. Später nahm die Wirkung dieser Vergünstigungen ab. Waren zunächst arbeitsintensive Industriefertigung (Leder, Textil, Bekleidung) angezogen worden, verlagerten sich seit den 70er Jahren die Investitionen in kapitalintensive Industrie-zweige. Die erhebliche Arbeitslosigkeit wurde dadurch kaum gelindert und die Puertoricaner emigrierten weiterhin in die USA.

Nach 1974 wurden die Vergünstigungen für Puerto Rico nach und nach abgebaut. Die allgemeine Reduzierung der Zölle verminderte zudem den komparativen Kostenvorteil der puertoricanischen Produkte auf den US-Märkten. Die Mindestlöhne wurden jenen der USA angeglichen, ebenso wie die Umweltschutzstandards. Die Reduzierung der Körperschaftssteuern durch verschiedene republikanisch geführte US-Regierungen ließen Puerto Ricos Attraktivität schrumpfen und später erweiterte die „Caribbean Basin Initiative“ und die NAFTA den Kreis der Länder mit zollfreiem Handel mit den USA. Immer mehr Inselbewohner wurden in der Folge abhängig von Sozialleistungen und Zuschüssen der US-Bundesregierung. Während die ersten Jahrzehnte somit Puerto Rico enorme wirtschaftliche Impulse verliehen hatten, war dieses kleine Wirtschaftswunder nicht von Dauer. Dies führte zu neuen Wellen der Auswanderung in die USA.

4.2.4 Jüngste Entwicklungen

Viele Puertoricaner empfinden heute die politischen Beteiligungsrechte als zu beschränkt. Seit 1917 sind sie US-Staatsbürger, dürfen jedoch weder an Wahlen zum US-Kongress noch an der US-Präsidentenwahl teilnehmen. Der gewählte „resident commissioner“ vertritt Puerto Rico beim US-Repräsentantenhaus. Er ist Mitglied verschiedenster Kommissionen und kann Gesetzesinitiativen vorschlagen, hat aber kein Stimmrecht. Beim US-Senat ist Puerto Rico überhaupt nicht vertreten. In die USA dürfen Puertoricaner frei einreisen und genießen dort alle politischen Rechte, also auch das aktive und passive Wahlrecht.

Von 1944 bis 1968 hielt der Partido Popular Democratico (PPD) die absolute Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments. 1967 wurde ein Referendum über den politischen Status Puerto Ricos abgehalten, wobei 60% für die Beibehaltung der freien Assoziation und 40% für die volle Integration in die USA stimmten. In der Folge spaltete sich der Partido Nuevo Progresista (PNP) von der PPD ab, der für die Umwandlung in einen US-Bundesstaat eintrat. Der PNP errang sowohl den Gouverneursposten als auch die Mehrheit im Parlament. In den 70er und 80er Jahren wechselten sich PPD und PNP in der Regierung und Parlamentsmehrheit ab. Die Präsidentschaftskampagne 1988 stand wiederum ganz im Zeichen der Frage des zukünftigen politischen Status der Insel innerhalb der USA. Die PDP blieb ihrer traditionellen Position treu, die lautete: „Größtmögliche Autonomie in einer dauerhaften Union mit den USA“. Die PNP hingegen trat mit Unterstützung von George Bush senior für die Aufnahme Puerto Ricos in die USA als 51. Bundesstaat ein. Die PDP siegte mit einem Vorsprung von eben 3%. Im Referendum von 1993 spiegelten sich dieselben Mehrheitsverhältnisse: 48,4% der Puertoricaner stimmten für die Beibehaltung des Commonwealth-Status, 46,2% für einen Bundesstaat und 4,4% für die Unabhängigkeit.

Die puertoricanische Unabhängigkeitsbewegung hat dagegen nie besonderen Rückhalt in der Bevölkerung gewonnen. Politisch wird sie vom Partido Independentista Puertoriquero (PIP) vertreten, während ab und zu auch außerparlamentarische Gruppen, wie der Ejercito Popular Boricua (Macheteros) und die Fuerzas Armadas de Liberacion Nacional (FALN) mit Gewaltakten in Erscheinung treten.

Somit hat Puerto Rico eine längere Tradition politischer Autonomie, die seit 1952 die Form assoziierter Staatlichkeit angenommen hat. Die Insel kann auf ein hohes Maß innerer Selbstregierung blicken, das mit mancher wirtschaftlicher Vorzugsbehandlung innerhalb der USA verbunden war. Andererseits sind die puertoricanischen US-Staatsbürger politisch gesehen nicht gleichberechtigt. Puerto Rico ist zwischen zwei Tendenzen hin- und hergerissen: einerseits dem Wunsch, seine kulturelle Eigenart und die ökonomischen Vorteile des Commonwealth-Status beizubehalten, andererseits dem Wunsch, im Rahmen der USA politisch gleichberechtigt zu sein. Die Befürworter der Unabhängigkeit sehen nur in der vollen Staatlichkeit Puerto Rico die volle Garantie für die Erhaltung seiner Identität, dem wirtschaftliche Vorteile geopfert werden müssten. Die Befürworter der Umwandlung in einen US-Bundesstaat sind

der Auffassung, dass ökonomische Vorteile auch in diesem Fall aufrecht erhalten und die politische Ungleichbehandlung beendet werden könnte, auch wenn das spanische Erbe in gewissem Ausmaß aufs Spiel gesetzt würde. Die Befürworter des Status quo argumentieren, dass dank dieses Status die Erhaltung der kulturellen Eigenart und der wirtschaftlichen Vorteile gewährleistet sei. Dennoch wollen auch diese Kräfte die Autonomie Puerto Ricos weiter ausbauen.

Vermutlich könnte auch bei einer Aufnahme Puerto Ricos in die USA als 51. Bundesstaat der spanische Charakter der Insel erhalten bleiben. Der wirtschaftliche Nachteil des Verlustes verschiedenster Steuerbefreiungsregelungen müsste dann durch zusätzliche finanzielle Transfers der US-Bundesregierung ausgeglichen werden, auf die Puerto Rico auch als Bundesstaat Anrecht hätte.

Die Puertoricaner haben jedenfalls in Wahlen und Abstimmungen immer wieder bewiesen, dass sie an einer engen Beziehung mit den USA festhalten wollen. Die Tendenz zeigt in Richtung Ausbau des Commonwealth-Status (hier subsummiert unter Autonomie) bei demokratischer Gleichberechtigung. Zwei Grundfragen werden auch in Zukunft aktuell bleiben: die Puertoricaner wollen die US-Staatsbürgerschaft nicht aufgeben und sind sich der wirtschaftlichen Vorteile der Assoziation mit den USA voll bewusst. Die Unabhängigkeit hat somit auch zukünftig die geringsten Chancen. Die USA scheinen sich ihrerseits an den alten, jedoch hier umgekehrten Grundsatz aus der britischen Kolonialzeit zu halten: „No representation without taxation“. Die vierte Möglichkeit, nämlich jene einer voll ausgebildeten Territorialautonomie, die regionale Steuerhoheit, politische Gleichberechtigung auf Bundesebene und gewisse außenpolitische Befugnisse einschließt und in anderen Staaten mit Erfolg praktiziert wird, scheint in Puerto Rico gar nicht ins Spiel gebracht zu werden.

Quellen

- CIA World Factbook: Puerto Rico at <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/rq.html>
- International Committee of Lawyers for Tibet, Forms of Autonomy, New York, Juni 1999, S. 385-399
- Ruth Lapidoth, Autonomy – Flexible solutions for ethnic conflicts, Washington, 1997
- Natan Lerner, Puerto Rico: Autonomy, Statehood, Independence?, in Yoram Dinstein, Models of Autonomy, Tel Aviv 1981, S. 125-134
- <http://www.gobierno.pr>: Offizielle Website der Regierung von Puerto Rico
- <http://www.fortaleza.gobierno.pr>: Offizielle Website des Gouverneurs von Puerto Rico
- <http://www.camaraderepresentantes.pr>: Offizielle Website des Parlaments von Puerto Rico

4.3 Amerikas Reservate für indigene Völker

Reservate (manchmal auch "Reservations" genannt) sind Territorien mit einem besonderen Rechtscharakter, die zunächst von europäischen Siedlern in Amerika zur Isolierung und Kontrolle indianischer Völker errichtet worden sind.³¹⁰ Später wurde diese Form territorialer Selbstverwaltung auch in Afrika und in Teilen Asiens zur Anwendung gebracht. Reservate können mit autonomen Regionen gemäß der in Kapitel 2.10 dargelegten Kriterien verglichen werden, doch unter bestimmten Aspekten unterscheiden sie sich klar. Insbesondere in Amerika lag der Hauptzweck der Reservate darin, den historisch begründeten Forderungen der indigenen Völker nach Selbstbestimmung durch die Einrichtung von Arealen zu entsprechen, wo sie weitgehend sich selbst überlassen und der nationalen Gesetzgebung zum Teil entzogen waren.

In Kanada und den USA leben die meisten indianischen Völker in solchen Reservaten mit besonderer Rechtsstellung. In Lateinamerika werden solche Territorien „resguardos“ oder auch „reservaciones“ genannt. In den USA sind die Indianerreservate dem „Bureau of Indian Affairs“ (BIA) unterstellt, das zum US-Innenministerium gehört. Die meisten der rund 300 Indianerreservate der USA sind relativ klein, doch immerhin neun übertreffen an Fläche den kleinsten US-Bundesstaat Delaware (5.375 km²). Bei weitem nicht alle 309 von der US-Regierung anerkannten Stämme bzw. Völker haben ein eigenes Reservat. Aufgrund von Landverkäufen und Landneuverteilungen am Ende des 19. Jahrhunderts sind manche Reservate räumlich stark aufgesplittert. Heute lebt eine knappe Mehrheit der Indianer der USA außerhalb der Reservate, vor allem in den Städten. Infolge der früheren Umsiedlungsaktionen der US-Regierungen liegt heute 93% des Indianerlands (Reservate) im Mittleren Westen und nur 3% östlich des Mississippi. Diese Reservate haben ein unterschiedliches Maß an Selbstverwaltungskompetenzen. Manche sind von der US-Bundesregierung eingerichtet worden, andere von einzelnen Gliedstaaten auf Territorien im Staatseigentum. Die kanadischen Regelungen der Indianerreservate ähneln jenen der USA, weshalb sie hier nur kurz zur Sprache kommen.

4.3.1 Reservate in Kanada

Ein Indianerreservat wird vom kanadischen Indianergesetz (Indian Act) definiert als ein "Areal im Eigentum Ihrer Majestät, das von Ihrer Majestät einem Stamm zur Nutzung überlassen worden ist".³¹¹ Das kanadische Indianergesetz stellt klar, dass auch Territorien, die Indianerstämmen (bands oder tribes) zur Verfügung gestellt worden sind, aber nicht Eigentum der Krone sind, den Bestimmungen des Indianergesetzes unterliegen.

Doch die Entstehungsgeschichte dieser Reservate ist sehr unterschiedlich. Der US-amerikanische Ausdruck „reservation“ wird zwar gelegentlich angeführt, doch lautet in Kanada die öffentliche Bezeichnung „reserve“ (Reservat). Auch die Bezeichnung „First Nations Reserve“ wird oft anstelle des Begriffs Indianerreservat verwendet.

Das Indianergesetz gibt dem Minister für Indianerangelegenheiten das Recht, „festzulegen, ob die Zweckbestimmungen eines Reservats wirklich den Indianern zum Vorteil gereichen“. Rechtstitel bezüglich Grund und Boden im Reservat können nur dem Stamm, nicht jedoch seinen Mitgliedern individuell überschrieben werden. Das Reservatsland kann nicht von Rechts wegen konfisziert werden. Das persönliche Eigentum eines Stammes oder eines Stammesmitglieds kann nicht mit Bindungen oder einer Hypothek belastet oder enteignet werden (Art. 89, Abs.1 Indianergesetz). Dies hat dazu geführt, dass manche Stämme und deren Mitglieder nur unter größten Schwierigkeiten zu Krediten und Bankfinanzierungen kommen.

Die kanadischen Provinzen und Gemeinden dürfen Reservatsland nur dann enteignen, wenn dies durch ein Provinz- oder Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

Insgesamt gibt es in Kanada 600 solcher Areale, wovon die meisten recht klein sind. Nur wenige dieser Reservate verfügen über natürliche Ressourcen, die ihren Bewohnern ein ausreichendes Einkommen und Beschäftigung verschaffen. Die Einnahmen aus solchen Ressourcen werden vom Indianerministerium treuhänderisch verwaltet. Die meisten Reservate haben eine Selbstverwaltung gemäß kanadischem Indianergesetz eingerichtet.

310 Yash Ghai, (ed), *International Conflict Resolution After the Cold War*, The National Academic Press, 2000, S. 485

311 Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_reservation

4.3.2 Reservate in den USA

Die Idee der Indianerreservate reicht in den USA bis in die Segregationspolitik der Kolonialzeit zurück.³¹² Schon im 17. Jahrhundert wurden in Neu-England kleinere Areale im Vertragswege Indianervölkern übertragen. Mit der Kolonisierung des Mittleren Westens und des Westens Nordamerikas wurden die Indianer in immer kleinere Gebiete zusammengedrängt. Die ersten Indianerreservate der USA entstanden 1786, doch die meisten erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zu Beginn glichen diese Areale eher großen Gefangenenlagern, die die Indianer nur mit Sondergenehmigung betreten und verlassen durften. Schnell büßten die Reservatsbewohner die traditionellen Formen der Subsistenzwirtschaft ein und wurden in der Folge immer mehr von Unterstützungszahlungen der Regierung abhängig. Diesen Umstand nutzten die US-Regierungen ihrerseits zur Kontrolle und Erpressung der Indianervölker aus. Während einige Beobachter sie als „Schulen der Zivilisation für die Ureinwohner“ sehen wollten, betrachteten sie andere als ein Schlüsselinstrument zur Erhaltung der Kultur und Lebensweise der Indianer.

Die meisten Reservate wurden durch einen Rechtsakt (Vertrag) eingerichtet. Manchen Ureinwohnervölkern der USA war etwas Land verblieben, das von einzelnen Staaten oder der Bundesregierung vertraglich als Indianerland anerkannt wurde. Ein Meilenstein der Geschichte der Reservate war der Rechtskonflikt zwischen der Cherokee-Nation und dem US-Bundesstaat Georgia. Unter dem Druck der weißen Siedler hatten die Cherokee 1830 ihren eigenen Staat mit einer schriftlichen Verfassung ausgerufen und appellierten an die USA, als „Vermittler“ einzugreifen. In einem berühmten Urteilspruch („Cherokee Nation versus Georgia“) erkannte das Oberste Gerichtshof der USA 1831 die Cherokee als eine „abhängige Ureinwohnernation“ an und schuf eine neue rechtliche Kategorie von Rechtsträger innerhalb eines Bundesstaats, der das Recht auf ein „Territorium auf Widerruf“ hatte. In der Folge widerriefen die USA ziemlich oft die vorher zuerkannten Landrechte. Später wurde die Einrichtung eines gemeinsamen permanenten Indianerterritoriums in Betracht gezogen, worin alle aus ihren angestammten Gebieten vertriebenen Indianer zusammengedrängt werden sollten.³¹³

312 Klaus Frantz (1995), *Die Indianerreservationen in den USA*, Steiner (2.Aufl.), Stuttgart, S.30; und Wilcomb Washburn, *Handbook of North American Indians (1988)*, Volume 4, *History of Indian-White Relations*, Smithsonian Institution (ed.), Washington

313 Klaus Frantz (1995), S. 31

Die lange Umsiedlungsaktion der Ureinwohnervölker der USA begann in den 1820ern und dauerte bis zum Ende des Jahrhunderts. Die Operation forderte einen hohen Blutzoll. Um 1850 mussten die Indianervölker zur Kenntnis nehmen, dass ein unabhängiger Indianerstaat nirgendwo mehr konstituiert werden konnte. So schritt die Bundesregierung zur Errichtung von Reservaten, wo die verbliebenen Indianer auf einer weit kleineren Fläche unter Aufsicht der US-Armee und einer neuen indianischen Verwaltung leben sollten. Infolge dieser neuen Strategie wurden die letzten, westlich des Mississippi lebenden, freien Indianernationen gezwungen, ihr Landeigentum aufzulösen und ihren Status als nominell souveräne Nationen aufzugeben. Dies alles geschah innerhalb einer einzigen Generation.

Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts erlebten die Ureinwohner der USA ihre bittersten Jahre. Sie wurden in Reservaten konzentriert, ihre Bevölkerung schrumpfte infolge von Hunger und Krankheiten rasch, die während und nach der Umsiedlung ausbrachen. Die Überfremdung zerstörte nachhaltig viele indianische Kulturen. In relativ kurzer Zeit wurden vorher unabhängige Nationen zu Bettlern und Almosenempfängern. Für die USA gab es nun keine Notwendigkeit mehr, mit diesen Völkern Verträge abzuschließen und nach 370 meist missachteten oder offen gebrochenen Verträgen stoppte 1871 der US-Kongress den Abschluss neuer Verträge mit Indianervölkern, denen keine Mittel zur Verteidigung ihrer Rechte gegeben waren. Von nun an legte die Bundesregierung die Grenzen der Reservate einseitig fest, wobei bestehende Reservate zurückgestutzt und z.T. mit anderen Arealen kompensiert wurden. Doch diese Rechtsakte der Bundesregierung konnten jederzeit wieder zurückgezogen werden. Andererseits konnten die Indianer ihre Reservate durch Landkauf und Vererbungen erweitern.

Seit jener Zeit betrachtete die US-Regierung die Indianernationen nicht mehr als Verhandlungspartner mit gleichen Rechten, sondern als eine Art Mündel, die den Fürsorgestellten des „Bureau of Indian Affairs“ überantwortet wurden. Die Ureinwohner waren jeglicher kultureller, wirtschaftlicher und politischer Autonomie beraubt und der Assimilation durch die weiße Mehrheit preisgegeben. Letztere schien sich immer mehr nach dem Motto zu orientieren: „Kill the Indian in him and save the man“ („Töte den Indianer in ihm, aber rette sein Leben“).

Die Indianer gerieten in wachsende Abhängigkeit von

der Sozialhilfe und Nahrungsmittellieferungen von außen, begleitet von Demütigung und Erpressung. Die endgültige Assimilierung der verbliebenen Indianerkulturen wurde den christlichen Kirchen anvertraut, indem alle Reservate nach einem komplizierten Schlüssel den verschiedenen Kirchen zwecks „Evangelisierung“ zugeteilt wurden. Dasselbe Muster wiederholte sich im 20. Jahrhundert, als US-amerikanische Kirchen viele Regionen Lateinamerikas zu „evangelisieren“ versuchten. Ende des 19. Jahrhunderts startete die US-Bundesregierung einen neuen Anlauf zur Assimilierung der Indianervölker, indem das bisher kollektive Landeigentum in Privateigentum umgewandelt werden sollte. Diese Form der Absorption des kommunitären indianischen Landbesitzes und ihrer Wirtschaftsweise traf die Lebensgrundlagen der Ureinwohnervölker. Mit dem „General Allotment Act“ (Allgemeines Zuteilungs- bzw. Parzellierungsgesetz) 1887 wurde die Privatisierung zur Leitlinie der US-Indianerpolitik. Aus Regierungsperspektive konnte erst die volle Transformation der Indianer in individuelle Landbesitzer und Farmer, die Auflösung des kommunitären Grundbesitzes und der Reservate die letzten Hindernisse auf dem Weg zu Fortschritt und Zivilisation wegräumen. Das reale Interesse des weißen Amerika lag natürlich nicht in der Wohlfahrt der Indianer, sondern in der Aneignung ihrer Ländereien.

In den folgenden 50 Jahren verloren die Ureinwohner nochmals 60% der ohnehin schon sehr geschrumpften Territorien, die ihnen noch 1887 gehört hatten.

Das Parzellierungsgesetz sah vor, dass die Indianer als neue Privateigentümer des ihnen zugeteilten Landes diese Grundstücke erst nach 25 Jahren frei veräußern oder andere Grundstücke kaufen konnten. Nach der Privatisierung und Zuteilung des Landes waren die neuen indianischen Eigentümer voll der Steuer unterworfen und erhielten die US-Staatsbürgerschaft. In diesem 1906 gestarteten Prozess wurden die Indianer gezwungen, die wertvollsten Teile ihres Landes zu veräußern. Doch der größte Teil des Einkommens wurde in gesperrten BIA-Konten angelegt, wo sie zusammen mit dem Zinsverlust zur Finanzierung der kulturellen Assimilation verwendet wurden.

So schwerwiegend seine Auswirkungen auch waren, am Ende erreichte das Parzellierungsgesetz sein Ziel, die Indianer in Farmer auf ihrem privaten Grund zu verwandeln, doch nicht. Der Großteil der Indianer verzichtete nicht auf die Jagd, doch ihre Lebenslage verschlechterte sich immer mehr: extreme Armut, hohe Analphabetenrate, hohe Kindersterblichkeit, schlechte

Gesundheitsversorgung und prekäre Wohnbedingungen prägten den Alltag der Indianergemeinschaften.

So wurde 1934 mit dem „Indian Reorganization Act“ die Parzellierung des Indianerlands gestoppt und Reformen zur Förderung der wirtschaftlichen Selbstversorgung und politischen und kulturellen Selbstverwaltung eingeleitet. Die Indianer erhielten das Recht zurück, ihre politischen Vertreter zu wählen und Lokalverwaltungen zu bilden. Klare Regeln für die Reservatsverwaltung und eine eigene Polizei und Justiz wurden eingeführt. Diese Neuerungen führten zu einem konfliktbehafteten Parallelsystem zwischen traditionellen Institutionen und jenen Normen, die aus dem amerikanischen öffentlichen Recht übernommen wurden.

Viele Ureinwohner erhielten 1924 die US-Staatsbürgerschaft dank des „Indian Citizenship Act“, das auch als Anerkennung der zahlreichen Teilnahme von Indianern in der US-Armee im 1. Weltkrieg gedacht war. Nur in Arizona mussten die Indianer bis 1948 auf das Wahlrecht warten. Als nicht steuerpflichtige Personen waren Indianer trotz Staatsbürgerschaft bis 1956 bei US-Kongresswahlen nicht wahlberechtigt.

Während des New Deals der 30er und 40er Jahre erhielt ein Teil der Indianer Finanzmittel, um ihren Grund und Boden zurückzuerwerben, das sie in den Jahrzehnten zuvor erzwungenermaßen weißen Siedlern verkaufen mussten. In den 50er Jahren, nach dem Ende der Roosevelt-Ära, erfuhr die amerikanische Indianerpolitik eine Kehrtwende, als ein neues Gesetz, der „Termination Act“ von 1953 die endgültige Lösung der Indianerfrage ins Visier nahm. Demgemäß sollten die Indianer von der Abhängigkeit vom BIA befreit werden und gleichberechtigt mit den übrigen US-Bürgern leben. Zu diesem Zweck sollten die Reservate aufgelöst und der Sonderstatus der Indianer im US-Rechtssystem beendet werden. „Termination“ in diesem Sinne musste als gleichbedeutend mit definitiver Assimilation aufgefasst werden, wodurch die US-Regierung jeder Verantwortung für die Ureinwohner enthoben worden wäre. Hunderte kleinerer Stämme wurden auf diese Weise assimiliert und verloren ihre letzte Autonomie und wirtschaftliche Eigenständigkeit. Die US-Regierung wollte damit nicht nur die Reservate auflösen, sondern mit einem „freiwilligen“ Umsiedlungsprogramm zu normalen Stadtbewohnern machen. Der Langzeit-Effekt dieses Programms war, dass heute eine knappe Mehrheit der rund zwei Millionen Indianer nicht mehr in Reservaten, sondern in amerikanischen Städten lebt.

Ende der 60er Jahre lehnte sich eine neue, radikalere Führungsschicht der Indianer erfolgreich gegen die Assimilierungspolitik auf. Der neue Slogan war „Selbstbestimmung“, was den Präsidenten Nixon 1975 zum „Indian Self-Determination and Education Assistance Act“ veranlasste. Die US-Regierung hatte erkannt, dass die völlige Assimilierung der Ureinwohner nicht erreicht werden konnte. Sie beschloss, die meisten sozialen und wirtschaftlichen Hilfsprogramme den anerkannten Stämmen selbst zu übertragen und die paternalistische Struktur des BIA abzubauen. Die einzelnen Bundesministerien behielten nur die Verantwortung, die autonom und von gewählten Stammesführern geführten Programme zu finanzieren. Diese neue Generation amerikanischer Indianer war weit besser auf die Aufgaben der Selbstverwaltung vorbereitet als ihre Eltern und wussten, wie man Betriebe führte, Institutionen aufbaute und weiße Fachleute in Dienst nehmen konnte. Somit zog sich das BIA nach und nach auf die Rolle der Aufsichtsbehörde der autonomen Indianer-Selbstverwaltung zurück. Auch nach diesem Gesetz waren Konflikte wegen Kompetenzüberschreitungen zwischen dem BIA und Indianerreservaten eher die Regel als die Ausnahme. Das BIA als solches blieb von diesem Wandel auch nicht unberührt: 90% seiner Angestellten aller Ränge sind heute Ureinwohner.

Heute gehört es zum normalen Bild der US-Reservate, dass die Lokalpolizei, die Zivilgerichte, Wohnungsprogramme und Gesundheitsfürsorge direkt vom Reservat geführt werden. Doch bezüglich der Nutzung der natürlichen Ressourcen hat das BIA nach wie vor einen gewichtigen Einfluss. Indianisches Land mit all seinen Bodenschätzen ist Eigentum des Staates, das den Indianern nur zur Nutzung überlassen ist. 10% der Gas- und Ölreserven, 33% der Kohlereserven mit geringem Schwefelgehalt und 55% des Urans der USA befinden sich auf Indianerland.³¹⁴

Innerhalb der Indianerreservate befinden sich immer noch 80% des Landes in Stammeseigentum, während 19% Privateigentum ist, das auch nicht-indianischen Privateigentümern gehört. Die restlichen 1% befinden sich im Eigentum der Bundesregierung, meist für die öffentlichen Infrastrukturen und Dienste wie Straßen, Schulen, Krankenhäuser. Weder der individuelle Besitzer noch der Stamm dürfen das Land veräußern, sind aber im Gegenzug von der durch die Bundesstaaten eingehobenen Grundsteuer befreit.

2006 befanden sich noch 2,3% der Landoberfläche

der USA (rund 92.000 km²) unter der Kontrolle der Ureinwohner, was ungefähr der Fläche von Idaho entspricht. Die Expansion der weißen Siedler ist beendet, doch die indianischen Nationen sind in die unwirtlichsten und unfruchtbarsten Gebiete der USA abgedrängt worden. Die früher selbstversorgende und nachhaltige Ökonomie der Indianer ist zerstört worden und dies hat die meisten Indianer von öffentlichen Zuschüssen und Sozialleistungen abhängig gemacht.

Der Löwenanteil des Indianerlands war vom Staat annektiert oder privatisiert und für den Einzelbesitz verkauft worden, was anschließend oft zu seiner Weiterveräußerung an Nicht-Indianer geführt hatte. In den 80er und 90er Jahren konnten die Indianer dank einiger Reformen etwa 15.400 km² des verlorenen Landes zurückerhalten. 93% der Reservate befinden sich heute in 11 US-Bundesstaaten vor allem im Südwesten, Süden und in Nord-Dakota, während nur 3% dieser Reservate östlich des Mississippi liegen.³¹⁵ 309 Indianervölker sind rechtlich offiziell anerkannt,³¹⁶ doch nur 264 haben ein eigenes Reservat. 65% der Reservate sind kleiner als 100 km², nur 7% größer als 2.500 km². Das Reservat der Navajo ist mit 63.000 km² Gesamtfläche bei weitem das größte der USA.

4.3.3 Sind Reservate autonome Regionen?

Unter rechtlichem Aspekt gibt es verschiedene Arten von Reservaten. Die wichtigste Form ist jene der „Vertragsreservation“ (Treaty reservation) auf öffentlichem Grund und Boden, die von der US-Regierung einem rechtlich anerkannten Volk oder Stamm übertragen wird. Eine zweite Form ist ein Reservat, dessen Land sich in privatrechtlichem Indianereigentum befindet. Reservates sind auch auf dem Wege der Schenkung von Land zustande gekommen. Die meisten Reservatsgründungen erfolgten nach 1871 durch eine Ausführungsbestimmung des US-Präsidenten oder als Gesetze des US-Kongresses. Diese Neuordnungen und Gesetze können jedoch zu jederzeit aufgehoben werden, womit das Reservat seine Rechtsgrundlage verliert. In den USA kann man heute zwischen fünf verschiedenen Kategorien von Indianerland unterscheiden:

- parzelliertes Land in indianischem Privateigentum (aber von den USA

³¹⁵ Die vollständige Liste der Reservationen findet sich im offiziellen US-Index der Reservationen unter: <http://www.cr.nps.gov/nagpra/DOCUMENTS/ResMapsIndex.htm>

³¹⁶ Klaus Frantz (1995), S. 51

³¹⁴ Vgl. Klaus Frantz (1995), S. 40

- treuhänderisch verwaltet)
- indianisches Stammesland (gemeinschaftlicher Besitz, aber von den USA treuhänderisch verwaltet)
- parzelliertes Land, das von einem Stamm angekauft worden ist (nur teilweise von den USA treuhänderisch verwaltet)
- parzelliertes Land in privatem Eigentum von Indianern (nicht treuhänderisch verwaltet, steuerpflichtig)
- Land in Staatsbesitz.

Gibt es irgendeine rechtliche Souveränität, die den Indianern in den Reservaten verliehen ist? Obwohl alle Reservate zu einem der US-Bundesstaaten gehören, unterstehen sie nicht der politischen Ordnung, der Verwaltung und dem Steuersystem des jeweiligen Staats. Auch bezüglich der Gerichtsbarkeit haben Reservate ein eigenes System. Bis heute konnten sie auf diese Weise einige Elemente ihrer früheren Souveränität bewahren. Sie sind nicht ins politische System der Distrikte (county) des jeweiligen Bundesstaats integriert und wählen auch keine Abgeordneten weder ins Parlament des jeweiligen Gliedstaats noch ins Bundesparlament, den US-Kongress in Washington. Die Mitglieder der Reservate wählen den „Stammesrat“ und einen Gouverneur oder Präsidenten. Die Verwaltungsbehörden des Reservats erlassen Regelungen, die für alle im Reservat Ansässigen gelten, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in einem Indianervolk. Doch ist es recht kompliziert, als Nicht-Indianer überhaupt die Genehmigung zur Niederlassung innerhalb eines Reservats zu erhalten.

Die Indianerreservate sind zwar oft keine kompakten, geographisch zusammenhängenden und ethnisch homogenen Gebietseinheiten, bilden jedoch getrennte Gebiete hinsichtlich der Steuergesetzgebung, der Verwaltung und als politische Einheit (Wahlrecht, politische Vertretungsorgane). Der Rest an Souveränität spiegelt sich vor allem im Steuerrecht. Grundsätzlich sind die Bewohner eines Reservats von den Steuern des Bundesstaats und der Bundesregierung befreit, doch nicht vollständig. Für jene US-Bundesstaaten mit einem größeren Anteil an Reservatsfläche bedeutet diese Steuerfreiheit der Reservate einen beträchtlichen Entgang an Grundsteuer. Die Mitglieder einer Indianernation sind auch von Bundessteuern befreit, während weiße Landbesitzer innerhalb eines Reservats Steuern zahlen müssen. Andererseits dürfen Reservate in bestimmten Grenzen eigene Steuern einheben.

Auch in der Gerichtsbarkeit gibt es noch einige Relikte

der früheren Souveränität. Seit dem „Termination Law“ von 1953 sind die Reservatsgerichte durch Staatsgerichte ersetzt worden. Doch in einigen anderen Staaten wie Arizona, Nevada, Colorado, New Mexico, Utah, Wyoming, Dakota haben Indianer, infolge des besonderen Rechtsverhältnisses zwischen den Reservaten und der Bundesregierung, einen eigenen Status. Reservate haben eigene Stammesgerichte mit Zuständigkeit für geringfügige Kriminalität mit Berufungsmöglichkeit bei einem Bundesgericht. Bezüglich der Staatsbürgerschaft muss daran erinnert werden, dass Indianer US-Staatsbürger mit Wahlrecht sind, doch als Ansässige in einem Reservat nehmen sie an keiner politischen Wahl weder für den jeweiligen Bundesstaat noch für US-Bundesorgane teil.

Während der letzten 30 Jahre haben die Indianernationen nicht nur versucht, ihren Landbesitz zu konsolidieren, sondern auch die verbliebenen Elemente ihrer politischen Souveränität und ihrer traditionellen Rechte der Nutzung von Ressourcen zu erhalten. Solche Rechte waren oft in Form von Verträgen rechtlich verankert worden, wie z.B. bei der Nutzung von Wasserläufen. Doch geraten Indianer nach wie vor in Konflikt mit weißen Farmern und mit anderen Interessen unter dem starken Druck der jeweiligen Bundesstaaten. Ein größeres Ziel der Indianernationen war auch neben der Wiederbelebung ihres kulturellen Erbes die Verhinderung der weiteren Aufspaltung ihres Landes aufgrund der Erbteilung.

Aus diesen Betrachtungen lässt sich ableiten, dass die US-Reservate – dies gilt größtenteils auch für Kanada – keine Autonomiesysteme im Sinne der unter 2.10 getroffenen Bestimmungskriterien darstellen. Die wesentlichen Unterschiede liegen in der politischen Vertretung auf regionaler und staatlicher Ebene und in der speziellen „ethnischen Reservatsbürgerschaft“, die an die Mitgliedschaft in einem anerkannten Stamm geknüpft ist. In den USA gibt es keine verfassungsrechtliche Verankerung von Territorialautonomie der Indianerreservate. Einige Teile ihres Territoriums, die bestimmten Rechtskategorien angehören, können auch im privaten Grundverkehr veräußert werden. Somit teilen Amerikas Reservate zwar einige Grundmerkmale von klassischen Territorialautonomien, doch im Vergleich mit den neuen Territorialautonomien indigener Völker im Norden (Nunavut, Grönland) und in Zentralamerika (Nicaraguas Atlantikregionen, Comarca Kuna Yala) erscheinen sie als unvollständig. Gegenüber den assoziierten Staaten fehlt den Reservaten die Möglichkeit, das Recht auf externe Selbstbestimmung ausüben zu können.

Reservate in Australien?

In Australien wurden 1994 303.261 Ureinwohner (Aborigines und Torres Strait Islanders) gezählt (1,5% der Gesamtbevölkerung Australiens), wovon 66% in Städten leben. Im Unterschied zu den Aborigines bilden die rund 10.000 Torres Strait Islanders eine homogene ethnische Gemeinschaft, die eine Gruppe von 20 Inseln in der Torres Strait Meerenge bewohnt. Sie leben primär vom Fischfang. 1989 wurde gemäß des „Aboriginal and Torres Strait Islands Commission Act“ (ATSCA) die Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission (ATSIC) ins Leben gerufen, um die Mitwirkung beider Gruppen an der Formulierung und Umsetzung von Regierungsmaßnahmen zur Stärkung der Selbstverwaltung, der Eigenständigkeit und zur kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen Entwicklung zu regeln. Dabei wurde keine getrennte Kommission für die Torres Strait Islanders eingerichtet. Mit diesem Gesetz hat Australien seine indigene Bevölkerung als ein getrenntes, kollektives Rechtsobjekt anerkannt, das ein Recht auf Selbstverwaltung hat. Obwohl die erstmals 1996 zusammengetretene ATSIC aus 17 Kommissaren besteht, werden beide Vorsitzenden von der Bundesregierung gewählt. Deshalb erfüllt die ATSIC eher die Aufgabe eines beratenden Organs denn eines Selbstverwaltungsorgans. Die Torres Strait Islanders sind weder im Parlament von Queensland noch im Bundespapament vertreten. Obwohl der gewählte Regionalrat von Torres Strait einige begrenzte Kompetenzen hat (keine Gesetzgebung), gibt es dabei kein Konzept für ein Reservat nach US-Muster, geschweige denn für Territorial-autonomie, die jetzt aber gefordert wird.³¹⁷

4.3.4 Reservate in Lateinamerika

Lateinamerikas indigene Völker und Territorialautonomie

Inmitten der Vielfalt an Auffassungen und Definitionen von Autonomie in der Welt der indigenen Völker Lateinamerikas sind zwei Grundansätze zu beobachten: der erste wird ziemlich treffsicher von Gonzales umschrieben, einem indianischen Mitglied des Parlaments von Venezuela:³¹⁸

317 Weitere Informationen dazu in: Int. Committee of Lawyers for Tibet, *op- cit.*, 1999, S. 578-600

318 Zitiert nach Heidi Feldt, Indigene Völker und Staat, in: GTZ-Reader Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit, 2004, S. 52 unter: <http://www2.gtz.de/indigenas/deutsch/>

“Die Autonomie indigener Völker muss als das Recht jener Völker betrachtet werden, frei über ihre inneren Angelegenheiten zu entscheiden, über ihre soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Organisation und über die Führung, Kontrolle und den Besitz ihres Landes. Eine wesentliche Bedingung für die Verwirklichung dieses Konzepts ist die Anerkennung dieser Völker in der Verfassung ihrer Staaten, ohne dass die Einheit und Unteilbarkeit dieser Republiken in Frage gestellt würde. Ausgehend von diesen Voraussetzungen kann das Konzept der Autonomie innerhalb von Nationalstaaten angewandt werden“.

Somit wird indigene Autonomie durch die Festlegung eines klar abgegrenzten Territoriums, durch die Anerkennung eines indigenen Volkes und seines Rechtes auf interne Selbstbestimmung in diesem Rahmen konkretisiert, wobei allgemeine Staatsfunktionen wie Verteidigungs- und Außenpolitik nicht berührt werden. Die Grundvoraussetzung liegt in einem abgrenzbaren Gebiet, das ausschließlich oder überwiegend von einem indigenen Volk bewohnt wird. Dieses Konzept scheint in einigen mittelamerikanischen Ländern, im Amazonas-Tiefeland und im Chaco anwendbar zu sein, nicht jedoch in weiten Teilen der Anden, wo es bisher auch kaum indianische Reservate gibt.³¹⁹

Roldan hingegen erweitert das Konzept der Autonomie zur Idee der Selbstverwaltung im Rahmen der bestehenden Territorialeinheiten wie Kommunen, Provinzen, Regionen innerhalb der Grenzen der bestehenden Staaten, wobei über Rechtsnormen und Selbstverwaltung die internen Interessen des indigenen Volks und der lokalen Bevölkerung wahrgenommen werden können.³²⁰ Dies sollte für ein Volk die Möglichkeit implizieren, unabhängig und selbstbestimmt zu leben, ohne auf die internationale Politik eines Staates Einfluss nehmen zu müssen.

service/reader.html ; zu den Rechtsgrundlagen von Reservationen vgl. Natalia Loukacheva, *Autonomy and Law*, Toronto 2006, zu finden auf: http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp?index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml

319 Neben den legal errichteten und anerkannten autonomen Regionen gibt es auch “ganz autonom” ins Leben gerufene Autonomie-systeme wie z.B. jene der zapatistischen Gemeinschaften in Mexiko (die *Regiones Autonomas Plurietnicas* in Chiapas, vgl. <http://www.ezln.org> and <http://www.ezlnaldf.org> and <http://www.utexas.edu> und Gonzalez, Miguel, *Territorial Autonomy in Mesoamerica: With or Without State Consent. The case of the Zapatista Autonomous Territories in Chiapas, Mexico, and of the Autonomous Regions in Nicaragua*”, paper for the Workshop on Social Movements & Globalisation: resistance or Engagement, University Consortium on the Global South, Toronto York University 2004. Vgl. Auch weiter unten die Box “Die *caracoles* in Chiapas”.

320 Zitiert von Heidi Feldt (2004), S.53

Diese Auffassung kommt der im vorliegenden Text gewählten Definition (vgl. Kapitel 2.2 und 2.10) näher, die sich immer auf die gesamte ansässige Bevölkerung eines bestimmten Gebiets bezieht. Doch gegenüber dem oben erörterten Konzept des Indianerreservats, das in Nordamerika verbreitet ist, beinhaltet das Konzept von Territorialautonomie weitere rechtliche Merkmale:

- die Bevölkerung des autonomen Gebiets ist auch auf nationaler Ebene politisch vertreten und wirkt an der nationalen Politik mit. Die Bewohner des autonomen Gebiets sind Staatsbürger mit allen entsprechenden bürgerlichen und politischen Rechten und Pflichten.
- Die volle Anwendung der Staatsverfassung auf das autonome Gebiet bezüglich der menschlichen Grundrechte und bürgerlichen Rechte ist garantiert. Doch in diesem Rahmen hat auch autonomes (indigenes) Gewohnheitsrecht im Zivil- und Strafrecht Platz.³²¹
- Die rechtlich abgesicherte Möglichkeit des Erwerbs der „regionalen Staatsbürgerschaft“ (Recht auf Ansässigkeit) im Gebiet für alle Staatsbürger, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zur Titularnation bzw. ethnischen Gruppe des autonomen Gebiets. In Reservaten ist dies i.d.R. nicht der Fall.

Reservate für Indianervölker nach nordamerikanischem Muster sind in Lateinamerika in Brasilien, Mexiko und Kolumbien eingerichtet worden, während es nur in Ausnahmefällen zur Gewährung von Territorialautonomie kam.³²²

In vielen Ländern Lateinamerikas hatten indigene Völker durch die Geschichte der Kolonisierung hindurch Rückzugsgebiete, die als eine Art de facto-Autonomie gelten können.³²³ Doch bis zur Errichtung der Comarca Kuna Yala war im Unterschied zu den „resguardos“ kein Autonomiesystem offiziell von einem Staat per Gesetz oder Verfassung anerkannt worden. Zu den ersten Gebieten mit einem gewissen Maß an Territorialautonomie kam es um 1930, als die Kuna, Emberá und Guaimá-Gemeinschaften Panamas ihre staatlich verbrieften Rechte erhielten. In der Comarca von San Blas begann eine der ersten

erfolg-reichen Erfahrungen eines indigenen Volkes mit Territorialautonomie (vgl. Kap. 3.15).

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Verhältnis zwischen den indigenen Völkern und den lateinamerikanischen Staaten substanziell gewandelt. Doch während der multikulturelle und pluriethnische Charakter vieler Länder offiziell in den Verfassungen anerkannt wurde, ist Territorialautonomie als Form der Selbstregierung indigener Völker in ihrem angestammten Gebiet immer noch die Ausnahme. Formen von Territorialautonomie sind in nur vier Ländern eingeführt worden, wobei nur zwei als regionale Territorialautonomien gemäß den Bestimmungskriterien von Kap. 2.10 eingestuft werden können: die Comarca Kuna Yala und die Atlantikregionen Nicaraguas. Daneben gibt es eine Vielfalt an nationalen Gesetzen zur Kultur und Bildung, Partizipation und Lokalverwaltung, Kontrolle der natürlichen Ressourcen und Landrechte, die auf die Gleichberechtigung und Förderung der indigenen Völker abzielen, ohne echte Territorialautonomie einzuführen.

In einem groben Vergleich stellt Willem Assies die Autonomiesysteme Panamas, Nicaraguas, Kolumbiens und Ecuadors vor.³²⁴ Der Comarca Kuna Yala wird dabei der höchste Grad an tatsächlicher Autonomie zuerkannt, die Formen der sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Selbstorganisation erlaube:

„Die Kuna haben einen relativ hohen Grad an ‚kultureller Kontrolle‘ erreicht, indem eine eigenständige Kultur mit ausgewählten Elementen der modernen Kultur kombiniert wird, jedoch in einem Prozess umfassender Organisation ihres sozialen und politischen Systems, unter Führung ihrer traditionellen Autoritäten. Weitere indigene Völker Panamas folgen diesem Modell“.[□]

Die Kuna konnten auch vom Staat betriebene Projekte zur Erschließung und Ausbeutung von Bodenschätzen sowie für die Tourismusentwicklung abwenden. Sie kontrollieren ihre internen politischen Strukturen, haben eine gewisse Steuerhoheit und sind berechtigt, Entschädigungszahlungen für jede Art von Nutzung ihres Territoriums einzufordern.

Die Miskito-Gemeinschaften und kleineren indigene Völker der Atlantikküste Nicaraguas erhielten nach einem längeren Konflikt mit der sandinistischen Regierung das – chronologisch gesehen – zweite Autonomiesystem Lateinamerikas. Die Umsetzung dieser Autonomie ist bis heute noch nicht abgeschlossen, doch wird die Autonomie von der

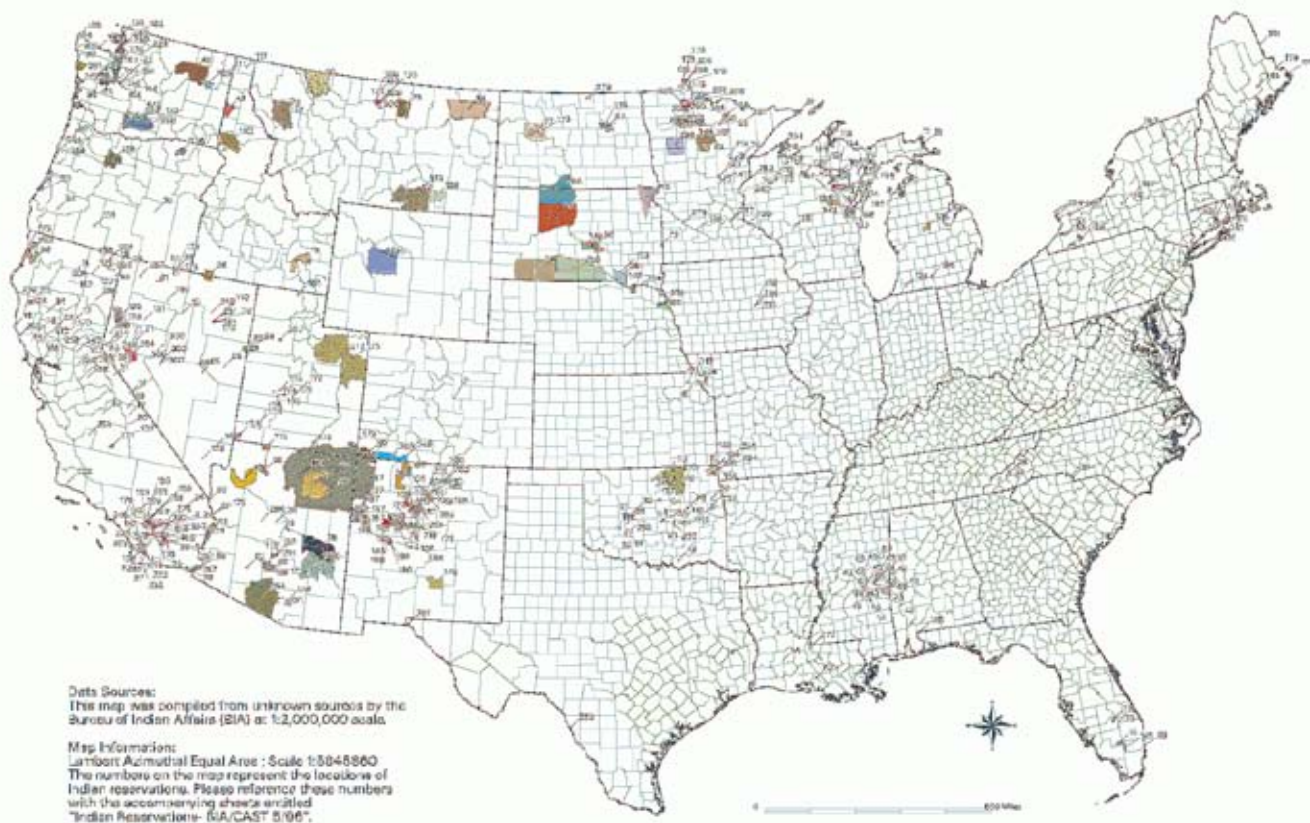
321 Vgl. Heidi Feldt (2004), S.54, Fußnote 210

322 Vgl. Willem Assies, *Two Steps forward, one step back, Indigenous peoples and autonomies in Latin America*, in: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005; S.180-211

323 Eine vollständige Liste der indigenen Völker Lateinamerikas findet sich unter: http://www.obib.de/Schriften/alteSchriften/alte_schriften.php?Suedamerika/Suedamerika.html sowie unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_s%C3%BCanerikanischer_indigener_V%C3%B6lker

324 Willem Assies (2005), S. 198

Indian Reservations in the Continental United States



Die Indianerreservate der USA Quelle: <http://en.wikipedia.com/american-indians> , BIA

Zentralregierung auch nicht in Frage gestellt. Allerdings geraten die indigenen Völker infolge der Zuwanderung von Mestizen in beiden Atlantikregionen immer mehr in die Minderheit.

In Kolumbien wurde im Rahmen der Verfassungsreform von 1990 ein System territorialer Autonomie eingeführt, das „resguardos indígenas“ genannt wird (Indianerreservate). Diese aus spanischen Kolonialzeiten bekannte Institution gewann in Kolumbien eine neue Dimension. Das spanische Konzept ähnelte der US-amerikanischen Reservatstradition: „Ein System der Kontrolle und gleichzeitig der Trennung und Isolierung von der restlichen Gesellschaft.“³²⁵ Die kolumbianische Verfassung von 1990 erlaubt die Errichtung dieser geschützten Territorien, wo die Indianervölker ihre Kultur frei pflegen und entfalten können sollen. Doch aufgrund fehlender Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung der Selbstverwaltung dieser Gebiete funktionieren diese Reservate nicht in einer den Territorialautonomien Panamas und Nicaraguas vergleichbaren Weise.

In Ecuador wird den Provinzen keine besondere Autonomie gewährt, vielmehr sind auf kommunaler und Distriktebene parallele Strukturen indigener Selbstverwaltung eingerichtet worden. Sowohl

in Ecuador als auch in Kolumbien gibt es beim zahlenmäßigen und politischen Gewicht der indigenen Völker klare Unterschiede zwischen dem Amazonastiefland und dem Andenhochland. In Kolumbien werden die „resguardos“ zunehmend in die formalen (nicht autonomen) Strukturen des Staates, der Kommunen und Provinzen integriert, die von Mestizo-Mehrheiten beherrscht werden. Die endemische Gewalt in diesem Staat schränkt zudem den Geltungsbereich und die Möglichkeiten echter Selbstverwaltung stark ein.³²⁶ Bezüglich der politischen Vertretung sind in Kolumbien zwei Sitze im Senat für die indigenen Vertreter reserviert. Parteien der Indianer haben auch auf nationaler Ebene einen gewissen Erfolg, weil ein Teil der städtischen Wählerschaft Sympathien für sie hegt. Zur Zeit sitzen drei indigene Senatoren mehr im Parlament als vom Gesetz als Mindestvertretung vorgesehen.

In Ecuador ist die Lage anders: die von indigenen Politikern geführte und den verschiedenen Ureinwohnervölkern der Anden gewählte Partei Pachakutik ist ein starker Akteur in der nationalen Politik.

In Nicaragua und Panama wird die Vertretung der

³²⁶ José Bengoa, *The question of Indigenous Autonomy in Latin America*, in Zelim Skurbaty (ed.), *Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy?*, Leiden 2005, S. 353

210 ³²⁵ Willem Assies (2005), S. 199; die Comarca Kuna Yala wird im Kap. 3.15 näher vorgestellt.

indigenen Völker teils durch die nationalen Parteien organisiert, teils haben die Indigenen ihre eigenen Parteien. Die Herausforderung für „ethnische Parteien“ besteht immer darin, über die Formulierung von Forderungen und Lösungsvorschlägen für die Probleme der indigenen Völker hinauszugehen und eigene Vorschläge für die übergreifenden nationalen Probleme vorzulegen.

Welche formalen Aspekte haben die Autonomiesysteme in diesen vier Ländern? In Panama und in Kolumbien wird innerhalb der autonomen Strukturen ein direktdemokratisches und konkordanz-demokratisches Modell der Territorial-autonomie angewandt. In Nicaragua geraten die politischen Kräfte und Organisationen der Indigenen und die Institutionen der autonomen Regionen im Kontext einer pluriethnischen Bevölkerung auch immer wieder in Konflikt. In Ecuador wiederum existieren öffentlich-rechtliche kommunale Institutionen neben den Einrichtungen indianischer Selbstverwaltung.

In einigen Ländern wie etwa in Guatemala sind neben den Kommunen (alcaldías) besondere indigene Gebietskörperschaften (municipios indígenas) eingerichtet worden. In einigen ländlichen Gebieten mit einer indigenen Mehrheitsbevölkerung wählen die Dörfer (cantones) ihren eigenen Bürgermeister mit einem besonderen Wahlrecht.

Doch haben diese eine ziemlich begrenzte Autonomie und sind insbesondere bezüglich der Finanzen den alcaldías untergeordnet. Die indigenen Völker Guatemalas versuchen, über comités civicos (freie politische Listen) auch aktiv die Politik mitzugestalten. In Bolivien sind keine speziellen Territorien für die Indigenen eingerichtet worden, doch ist eine allgemeine Dezentralisierung der staatlichen Strukturen im Gange. Die dezentralen Gebietseinheiten (Kommunen, Provinzen) sind ermächtigt, auch indigene Fragen in autonomer Weise zu regeln, doch bleiben sie immer organischer Teil der öffentlichen Lokalverwaltung.³²⁷



4.3.5 Die “caracoles” in Chiapas: eine de facto-Autonomie?

Am 1. Januar 1994 besetzte die Zapatistische Befreiungsarmee (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN) einen kleinen Teil des mexikanischen Bundesstaats Chiapas, der überwiegend von indigenen Völkern bewohnt wird. Sie forderte kulturelle Autonomie, Landrechte, demokratische Mitbestimmung und lehnte die neoliberalen Wirtschaftsstrategien der mexikanischen Regierung ab. Am selben Tag war offiziell Mexikos Beitritt zur nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) in Kraft getreten. Die Zapatistenbewegung war ein leuchtendes Signal des Aufbruchs für Volksbewegungen für die Rechte der Indianer, der armen Bauern und Landarbeiter nicht nur in Mexiko, sondern in vielen Regionen Lateinamerikas. Die mexikanische Regierung versuchte, diese militante Bewegung mit allen Mitteln zu unterdrücken, auch mit militärischer Repression. Im August 2003 taten sich fünf von Zapatisten kontrollierte Regionen in Chiapas mit etwa hundert Gemeinden mit von rund 300.000 Einwohnern zusammen, um eine inoffizielle „autonome Zapatistenregion“ zu bilden. Die EZLN, die seit 1994 keine neuen militärischen Aktionen mehr durchgeführt hat, betrachtete diesen Schritt als logische Fortsetzung des Abkommens von 1996 zur kulturellen Autonomie und den Rechten der Indianer, das in der Ortschaft San Andrés in Chiapas mit der mexikanischen Regierung abgeschlossen worden war. Die zumeist sehr armen und wirtschaftlich rückständigen Gemeinden erklärten ihre Autonomie und verwalten sich seitdem mit demokratischen Verfahren selbst. Die fünf Regionen unter zapatistischer Kontrolle werden in Chiapas auch caracoles (Schnecken) genannt. Die autonomen Gemeinschaften versuchen seitdem, ein eigenständiges Gesundheitswesen, Schulwesen, Handelsnetz und genossenschaftlich organisierte Produktionstätigkeit auf den Weg zu bringen. Doch das

327 Willem Assies (2005), S.202

Herzstück der Autonomieforderung bleibt die kulturelle Identität, die sich aus den indigenen Sprachen, Gemeinschaftsformen, religiösen Wertvorstellungen und Lebensstilen speist. Laut Stellungnahmen der EZLN stellt die zapatistische Bewegung die Souveränität Mexikos nicht in Frage. Autonomie wird von der EZLN als ein Mittel für die Erreichung von zwei Grundanliegen der indigenen Bevölkerung Mexikos angesehen: einmal die Gleichberechtigung als mexikanische Staatsbürger, was vor allem ein Ende der sozialen und wirtschaftlichen Diskriminierung der Kleinbauern und Indianer beinhaltet. Zum andern das Recht auf Verschiedenheit, das die volle Anerkennung der ethnisch-kulturellen Besonderheit der indigenen Völker von Chiapas erfordert (rund 20% der 4 Millionen Einwohner gehören 10 verschiedenen Völkern an). Die „Autonome Zapatistische Region in Chiapas“, obwohl nun de facto autonom, kann aber in diesem Text nicht als Territorialautonomie in Betracht gezogen werden, weil der mexikanische Staat sie noch nicht de jure anerkennt und somit die Kriterien einer genuinen Autonomie laut Kap. 2.10 nicht erfüllt sind. Doch die zukünftige Entwicklung könnte dies wahrscheinlich schnell herbeiführen

4.3.6 Indigene Selbstbestimmung zwischen Autonomie und Reservaten

Seit 1992, dem Jahr des Gedenkens an die Begegnung zwischen Europäern und indianischen Völkern Amerikas, sind im Bereich der Rechte der indigenen Völker, insbesondere bezüglich Kultur, Bildung und der Kontrolle einiger natürlicher Ressourcen, beträchtliche Fortschritte sowohl in rechtlicher wie praktisch-politischer Art erreicht worden. Von Mexiko bis Chile ist das politische Gewicht und die offizielle Anerkennung der indigenen Völker gewachsen, wie an den Aufständen in Ecuador, an den Märschen der Zapatisten durch Mexiko und der Wahl eines Indígena zum Präsidenten Boliviens 2006 ersichtlich geworden ist. Oft haben in dieser den Indígenas gewogeneren Atmosphäre des heutigen Lateinamerika indigene Führungs-persönlichkeiten Autonomie auf ihre Banner geschrieben, die als optimale Lösung für ein besseres Verhältnis zwischen nationaler mestizischer Mehrheit und den indigenen Minderheiten hochgehalten wird.³²⁸ Die indigenen Völker haben überall die letzten Reste internen Kolonialismus abzuschütteln versucht und Selbstbestimmung in Form der Selbstverwaltung im täglichen Leben durchzusetzen versucht: die

Erhaltung und Entfaltung ihrer Kulturen, Traditionen und Sprachen; die Verantwortung für Bildung und innere Konfliktschlichtung, für die Führung eigener Wirtschaftsbetriebe, die Verteidigung ihrer Landrechte, die lokale Gesundheits- und Sozialfürsorge, die Einführung und Einhebung lokaler Steuern.

Am häufigsten Anlass für Konflikte gibt heute der Kampf um die Kontrolle der natürlichen Ressourcen, die in selbst verwalteten Gebieten liegen mit indigener oder gemischter Bevölkerung. Doch die Rechtsbestimmungen sind oft zu wenig klar, werden nicht angewandt und können vor den Gerichten nicht eingeklagt werden. Immer wieder kommt es in Lateinamerika zu heftigen und blutigen Konflikten zwischen indigenen Gemeinschaften und staatlichen Behörden, zwischen privaten Konzernen und Siedlern auf der einen Seite und den Einheimischen auf der anderen Seite ((Ecuador, Kolumbien, Peru, Brasilien, auch in Nicaraguas Atlantikregionen). In einigen Ländern wie Bolivien und Guatemala sind keine indigenen Territorien errichtet worden. Stattdessen ist eine allgemeine Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung eingeleitet worden. Die dezentralisierten Institutionen wie Provinzen und Gemeinden können auch indigene Angelegenheiten in autonomer Weise regeln, doch bleiben sie ein organischer Teil der Staatsverwaltung ohne echte politische Autonomie.³²⁹

Trotz dieser klar hervorgetretenen Bedürfnisse und Fähigkeiten ist das Konzept von Autonomie oft in einer vagen, oft missverständlichen Form ins Spiel gebracht worden. Die politische Vertretung auf allen Ebenen, das allgemeine Zivil- und Strafrecht, und die ethnische Inklusion bei regionalen Bürgerschaftsrechten bleiben die „Wasserscheiden“ zwischen echter Territorialautonomie und den Reservaten nach nordamerikanischem oder auch brasilianischem Muster. Alle lateinamerikanischen Staaten mit Ausnahme

³²⁹ Indigene Autonomie schließt auch die Anwendbarkeit von indianischem Gewohnheitsrecht ein, nämlich den nicht verschriftlichten, über lange Zeit tradierten Rechtsnormen. Im öffentlichen Recht lateinamerikanischer Staaten ist dieses Gewohnheitsrecht, mit wenigen Ausnahmen des Zivilrechts, nicht anerkannt. Doch für indigene Völker sind die Normen oft auch für die internen Beziehungen und manchmal auch für jene mit nicht indigenen Personen gültig. In Bolivien, Peru, Ecuador, Kolumbien und Venezuela ist das Gewohnheitsrecht anerkannt als Rechtsnorm für die inneren Rechtsbeziehungen. Doch ist immer noch strittig bis zu welchem Grad dieses Recht angewandt werden kann. Kontroversen gibt es vor allem dann, wenn das Gewohnheitsrecht wesentlich vom staatlichen Recht abweicht. Einige Völker wenden z.B. schwere Strafen auch für leichtere Vergehen an. In diesen Fällen ist die gängige Rechtsauffassung, dass die Menschenrechte und das staatliche Zivil- und Strafrecht Vorrang hat. Doch in der Praxis gibt es eine ganz erhebliche Grauzone (vgl. Heidi Feldt, 2004, S. 54).

von Kuba sind parlamentarische, repräsentative Demokratien. Die Wähler wählen ihre Vertreter als individuelle Staatsbürger, nicht als Mitglieder eines ethnischen Verbands. In allen Ländern mit Ausnahme von Kolumbien werden indigene Vertreter in derselben Weise gewählt wie nicht-indigene Politiker. Außer in Kolumbien gibt es keine Quotenregelungen in den nationalen Parlamenten. In Ecuador und Bolivien hat die indigene Bewegung die Macht eines nationalen Hauptakteurs erreicht, doch schon in Mexiko und Peru haben indigene Bewegungen zu wenig Repräsentativität und Kontinuität, weil sie noch keine angemessene politische Vertretung aufbauen konnten. Ohne angemessene politische Vertretung fehlen den Indígenas die Werkzeuge, die politischen Strukturen, um die nationale Politik entscheidend mitzugestalten. Wenn sie sich hingegen in großen Dachverbänden organisieren und Parteien mit einer eigenen indigenen Agenda gründen, können sie zu entscheidenden Machtfaktoren werden. Ein zweiter Weg ist die Durchsetzung regionaler Autonomie, wo immer möglich.

Territorialautonomie, wie sie heute in mindestens 20 Ländern in allen Kontinenten funktioniert, hat sich als Instrument des Schutzes ethnisch-kultureller Minderheiten und der politischen Beteiligung am regionalen Gemeinwesen bewährt: warum sollte dies nicht auch in Lateinamerika funktionieren? Die Frage der Autonomie ist deshalb sowohl theoretisch wie praktisch eine in diesem Raum noch offene Frage. Panama und Nicaragua sind immer noch Ausnahmen. Neue rechtliche Arrangements zwischen den indigenen Minderheiten und den mestizischen Mehrheiten müssen gefunden werden, um das Grundrecht auf politische Beteiligung, Selbstregierung und Minderheitenschutz zu gewährleisten.

In diesem Kontext scheint Territorialautonomie der angemessene Mechanismus für den Schutz und die Einlösung individueller und kollektiver Rechte der indigenen Völker zu sein, zumindest dort, wo sie in kompakter Weise siedeln und einen beträchtlichen Teil der regionalen Bevölkerung bilden. Ob dies am besten im Rahmen eines segregationistischen Reservatsmodells oder in einem „inklusive, konkordanz-demokratischen regionalen Autonomie-system“ erfolgen kann, muss im Einzelnen geprüft werden. Doch ist die Ausgangsidee der Regionalautonomie, nämlich interne Selbstbestimmung ohne die nationale Souveränität in Frage zu stellen, in Lateinamerika so gültig wie in anderen Kontinenten.

Quellen

- Willem Assies, Two Steps forward, one step back, Indigenous peoples and autonomies in Latin America, in: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005; S. 180-211
- Heidi Feldt, Indigene Völker und Staat, in: GTZ-Reader Indigene Völker in Lateinamerika und EZA, 2004, in: <http://www2.gtz.de/indigenas/deutsch/service/reader.html>, S. 49-60
- Klaus Frantz, *Die Indianerreservationen in den USA*, Steiner (2.Aufl.), Stuttgart 1995
- Wilcomb Washburn, *Handbook of North American Indians*, Vol. 4, *History of Indian-White Relations*, Smithsonian (ed.), Washington 1988
- José Bengoa, *The question of Indigenous Autonomy in Latin America*, in: Zelim Skurbaty (ed.), Leiden 2005, http://www.doi.gov/bureau_indian_affairs.html: Website des Bureaus for Indian Affairs (USA)
- <http://www.americansc.org.uk>: Website mit allgemeinen Erläuterungen über die Indianer Amerikas.

People's Republic of China (PRC): Administrative Divisions & Territorial Disputes



4.4 „Autonomie“ in der Volksrepublik China

In Nachahmung der sowjetischen Nationalitätenpolitik hat die VR China eine Reihe von politischen und administrativen Gebietseinheiten geschaffen, die formell als „autonom“ bezeichnet werden. Jedes dieser autonomen Gebiete ist einer oder mehreren ethnischen Minderheiten zugeordnet, nach dem Beispiel der „Titularnationen“ in der früheren sowjetischen Praxis. Autonome Verwaltungseinheiten finden sich auf der Ebene der Provinzen, der Präfekturen und der Distrikte (counties) und zwar mit folgenden Formen:

- Autonome Regionen (Provinzebene)
- Autonome Präfekturen (Präfektorebene)
- Autonome Distrikte (Distriktebene)
- Autonome Kreise (Distriktebene)

Im Juni 2006 gab es in China 5 autonome Regionen, 30 autonome Präfekturen, 117 autonome Distrikte und 3 autonome Kreise. Die autonomen Regionen und ihre Titularminderheitenvölker sind folgende:³³⁰

<i>Autonome Region</i>	<i>Titularminderheit</i>
Guangxi Zhuang A.R.	Zhuang
Innere Mongolei A.R.	Mongolen
Ningxia Hui A.R.	Hui
Xinjiang Uighur A.R.	Uiguren
Tibet A.R.	Tibeter

Quelle: <http://en.wikipedia.org>

Bezüglich der Zusammensetzung der autonomen Regionen Chinas hat nur Tibet (die „Autonome Region Tibet“ TAR) eine absolute Mehrheit der Titularnation, nämlich der Tibeter. In Xinjiang stellen die Uiguren die relative Mehrheit, während die Befürworter der Unabhängigkeit von „Ost-Turkestan“, wie die Uiguren oft ihr Land bezeichnen, betonen, dass die Zahl der Han-Chinesen in der Bevölkerungsstatistik Xinjiangs weit unterschätzt sei. In den verbleibenden drei autonomen Regionen (Innere Mongolei, Guangxi, Ningxia) bilden die Han-Chinesen auch nach offiziellen Angaben die Mehrheit.

330 http://en.wikipedia.org/wiki/Autonomous_entities_of_China

4.4.1 Der geschichtliche Hintergrund

Seit Beginn der Qing-Dynastie entwickelte sich China als ein einheitliches und zentralistisches Reich, in der Regel regiert von Han-Herrscherhäusern. Angesichts seiner Grundstruktur als Einheitsstaat war China der Idee der Selbstbestimmung kleinerer Völker nie sehr zugetan, zumal diese Idee auch zur Sezession vom Kaiserreich führen konnte. Die gängige Haltung der chinesischen Herrscher gegenüber den ethnischen Minderheiten war im Laufe der langen Geschichte immer vom Versuch geprägt, diese Gruppen durch die schiere demographische, wirtschaftliche und militärische Überlegenheit zu assimilieren. Dies wurde auch durch die zwangsweise Ansiedlung von Han-Chinesen in den Gebieten der Minderheiten oder durch Umsiedlung von Minderheiten in Gebiete mit Han-Mehrheiten bewerkstelligt. Doch erwies sich diese Politik nicht immer als erfolgreich, sondern vertiefte bisweilen auch die Kluft zwischen Han-Chinesen und kleineren Völkern. Diese haben lang in engem Kontakt mit der dominanten Han-Kultur gelebt, die alle Lebensbereiche tief beeinflusste. Von den meisten dieser kleineren Völker nimmt man heute an, dass sie sich freiwillig in eine übergreifende „chinesische Nationalität“ einfügen, die nach offizieller Lesart alle Ethnien auf dem chinesischen Territorium einschließt. Dabei könnten sie ihre ethnisch-nationalen Eigenarten durchaus bewahren. Diese Auffassung wird jedoch von Tibetern, Uiguren und Mongolen nicht geteilt.

Andererseits befanden die chinesischen Kommunisten, dass der sowjetische Ansatz der Schaffung eigener Teilrepubliken für Minderheitenvölker im Rahmen eines Bundesstaates für chinesische Verhältnisse ungeeignet war und im neuen kommunistischen Staat keine Neuauflage finden sollten. Das zentrale Argument für diese Position war, dass die Errichtung einer nationalen Republik die Existenz einer unabhängigen Volkswirtschaft voraussetze, was laut der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) nicht gegeben war.³³¹ Deshalb verlegte man sich in der KPC schnell auf das Konzept der territorialen oder regionalen Autonomie für nationale Minderheiten. Dieses Konzept wurde schon auf dem ersten Nationalkongress der „Chinesischen Sowjetrepublik“ 1931 beschlossen und von Mao Zedong auf der 6. Vollversammlung der KPC 1938 bestätigt. Die Mongolen, Hui, Tibeter, Miao, Yao, Yi und andere Völker sollten gleiche Rechte wie

die Han genießen und ihre inneren Angelegenheiten eigenständig regeln dürfen.

Ursprünglich umfasste das Konzept der nationalen regionalen Autonomie auch Elemente wie Selbstbestimmung und sogar Föderalismus nach sowjetischem Muster. Doch der Krieg gegen Japan von 1937 bis 1945 führte definitiv zum Festhalten am zentralen Wert der „nationalen Integrität“ Chinas. So befand die KPC, dass nationale Fragen im neuen kommunistischen Staat grundsätzlich durch Regionalautonomie gelöst werden sollten, die zwar von den Minderheiten kontrolliert werden konnten, sich aber im Rahmen des Einheitsstaats zu bewegen hatten. Die Furcht vor einer fremden Invasion und die Erfahrung der japanischen Besatzung der Mandschurei führte zu einem Generalverdacht gegenüber dem Föderalismus und potenziell sezessionistischen Bewegungen in den Grenzregionen des Reichs. Das kommunistische China lehnte zwar den Han-Chauvinismus und Assimilationsbestrebungen genauso ab, verwehrte den kleineren Völkern von vornherein die Staatlichkeit und das volle Selbstbestimmungsrecht. Um diesen Minderheiten Assimilationsängste zu nehmen, richtete China im Rahmen einer neuen, auf „Gleichberechtigung, Einheit und gegenseitiger Unterstützung fußenden Beziehung innerhalb Chinas“ Regionalautonomien ein.

Im 1949 vom politisch-konsultativen Volkskongress beschlossenen gemeinsamen Programm wurde in Art. 51 Regionalautonomie für „konzentriert lebende Minderheiten“ verankert, jedoch unter der allgemeinen Auflage der Einheit zur Verhinderung jeglicher Sezessionsbestrebung. Die Kommunistische Partei setzte also schon bei der Staatsgründung auf das Autonomiekonzept, auch weil zahlreiche traditionelle Minderheitengebiete tatsächlich gemischt besiedelt waren. Dieser Ansatz wurde im „Allgemeinen Programm“ von 1952 und in der Verfassung von 1954 bestätigt, später in der Verfassung von 1982 unter dem Grundsatz „Autonomie und Einheit“ weitergeführt.³³² Als erste Autonome Region entstand schon 1947, zwei Jahre vor der Gründung der chinesischen Volksrepublik, auf dem von den Kommunisten kontrollierten Gebiet Chinas die Region Innere Mongolei. 1955 wurde Xinjiang von einer normalen Provinz zu einer Autonomen Region befördert, Guangxi und Ningxia folgten 1957. Die offizielle Minderheitenpolitik hielt die chinesische Führung aber nicht davon ab, andere Nachbarländer

³³¹ Zhu Guobin/Yu Lingyun (2000), *Regional Minority Autonomy in the PRC: A preliminary Appraisal from a Historical Perspective*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Kluwer Den Haag, no.7/2000, S. 47

³³² Guobin/Lingyun (2000), S. 52; laut chinesischer Verfassung von 1982 ist die VR China ein „einheitlicher multinationaler Staat, der gemeinsam von den Menschen aller seiner Nationalitäten begründet worden ist“ (Präambel). Vgl. auch die offizielle Website der chinesischen Regierung: <http://www.gov.cn>

zu überfallen, wie etwa Tibet, das 1950 besetzt und 1959 annektiert wurde. Die „Autonome Region Tibet“ wurde 1965 formell eingerichtet. In all diesen Regionen sollten die nationalen bzw. ethnischen Minderheiten Autonomie unter der Führung der Zentralregierung genießen.

4.4.2 Das Konzept der „regionalen nationalen Autonomie“

Seit ihrer Gründung 1949 hat sich die VR China somit in seiner Minderheitenpolitik für das Konzept der Territorialautonomie entschieden. In China sind heute 56 ethnische Minderheiten und kleinere Völker als nationale Minderheiten aufgrund objektiver Kriterien wie Geschichte, Territorium, gemeinsame Sprache und Kultur, gemeinsamer Wirtschaftsraum anerkannt. Aus chinesischer Perspektive werden auch die Tibeter und Uiguren in ihren angestammten Gebieten als Minderheiten wahrgenommen, obwohl sie vor ihrer Annexion an China in unabhängigen Staaten als eigenständige Völker gelebt hatten. Man kann zwei Gruppen von Minderheiten unterscheiden: zum einen ethnische Gruppen, die in einer einzigen Region konzentriert sind oder in mehreren, jedoch zusammenhängenden Gebieten leben; zum anderen Minderheiten, die verstreut auf einem größeren Gebiet leben, doch nicht als homogene Gruppe in kompakter Siedlungsweise. Mit „Minderheit“ wird einfach jedes Volk bezeichnet, das kleiner als das Staatsvolk ist. Die nicht Han-chinesische Bevölkerung Chinas umfasst rund 8% (90,45 Millionen, 2004) der Gesamtbevölkerung von 1,3 Milliarden.

Nach den katastrophalen Jahren der Kulturrevolution wurde das System der nationalen Autonomie 1978 erneuert. 1982 trat die 4. Verfassung der VR China in Kraft, die systematischere und detailliertere Bestimmungen zur regionalen nationalen Autonomie umfasste als die vorhergehenden Verfassungen.³³³ Die Selbstregierungsorgane wurden verbessert und der Umfang an autonomen Befugnissen dieser Institutionen geklärt. Art. 4 sieht vor, dass Autonomie in jenen Gebieten zur Anwendung kommt, wo Minderheiten in konzentrierter Gemeinschaft leben. In diesen Gebieten werden Selbstverwaltungsorgane eingerichtet. Auf zentraler Ebene soll „ein angemessener Anteil der Sitze sowohl des nationalen Volkskongresses als auch des Volkskongresses der Autonomen Gebiete mit Angehörigen der nationalen Minderheiten besetzt werden“ (Art. 3 und 113 der VerfVRC). Die Verfassung

³³³ Guobin/Lingyun (2000), S. 49

sieht vor, dass der Regierungschef jeder autonomen Gebietseinheit der jeweiligen Titular-Minderheit des Gebiets angehören muss, also Tibeter, Uigure, Mongole usw. sein muss (Art. 113 und 114, VerfVRC).

Neben der Verfassung (6. Teil, Kapitel 3, Art. 111-122) bildet das „Gesetz über Regionale Nationale Autonomie“ (GesRNA) von 1984 die primäre Rechtsgrundlage für die autonomen Territorien.³³⁴ Dieses Gesetz listet die autonomen Befugnisse auf und unterscheidet zwischen regionalen und zentralen Zuständigkeiten. Das GesRNA hat den Zweck, ethnische Autonomie zu fördern, wie in der Präambel selbst festgehalten: „Regionale ethnische Autonomie bringt die volle Achtung und Gewährleistung der ethnischen Minderheiten zur Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten und des Prinzips der Gleichberechtigung, Einheit und gemeinsamer Wohlfahrt für alle Nationalitäten durch den Staat zum Ausdruck.“ Neben den kulturellen Rechten erkennt das GesRNA den nationalen Minderheiten mehr wirtschaftliche Rechte zu, um ihren Forderungen nach wirtschaftlicher Besserstellung zu entsprechen. Natürlich wird die Ausgestaltung und Anwendung der übertragenen Befugnisse begrenzt durch die übergreifende politische Systemeigenschaft, dass „alle nationalen Minderheiten einen untrennbaren Bestandteil des Einheitsstaates bilden“.³³⁵

Als Teil der hierarchisch gegliederten Regierungsebenen Chinas verwalten die Regierungsorgane der autonomen Gebiete nicht nur die von der Verfassung (Art. 116-121) übertragenen Politikbereiche, sondern auch ein breites Feld von autonomen Zuständigkeiten für die speziellen Anliegen ethnischer Minderheiten, um ihr kulturelles Erbe zu erhalten und ihre kulturelle Eigenart zu entfalten. In den Selbstverwaltungsorganen sollen in bedeutendem Ausmaß Angehörige der Minderheit beschäftigt werden. Die Minderheitensprachen sollen als offizielle Amtssprachen Verwendung finden.

„Das Autonomiesystem als Teil des chinesischen politischen Gesamtsystems hat sich auf die Wohlfahrt und Entwicklung der nationalen Identität positiv ausgewirkt und war im Großen und Ganzen eine effiziente Lösung in der Nationalitätenfrage.“³³⁶

Gemäß chinesischer Verfassung und des GesRNA kann nur eine Autonome Region Gesetze verabschieden, hat aber gleichzeitig auch Anweisungen der

³³⁴ Der volle Text kann eingesehen werden unter: http://www.no-vexcn.com/regional_nation_autonomy.html

³³⁵ Guobin/Lingyun (2000), S. 54

³³⁶ Guobin/Lingyun (2000), S. 54

übergeordneten Institutionen auszuführen. Die Verfassung garantiert auch eine Reihe von Rechten z.B. bei den Finanzen, der Wirtschaftsplanung, der Kunst, Wissenschaft und Kultur, in der regionalen und lokalen Polizei und in der Regelung des Gebrauchs der Minderheiten-sprachen. Der Regierungschef jeder autonomen Region wird als „chairman“ bezeichnet, während dieses Amt in allen übrigen Provinzen von einem Gouverneur ausgeübt wird.

Bei den Wirtschaftskompetenzen haben die autonomen Regionen einen gewissen Freiraum für eigenständige, auf die jeweilige Wirtschaftsstruktur bezogene Politik. Doch kann dies nur in Übereinstimmung mit dem nationalen Gesamtplan der Zentralregierung erfolgen. Eine autonome Region kann auch Eigentumsrechte an Wäldern und Kulturgrund regeln und hat das Recht, Bodenschätze zu erkunden und zu fördern.

Die autonomen Regionen genießen Autonomie im Bereich Schule und Kultur. Die Sprache der Titular-Minderheitennation kann als offizielle Amtssprache anerkannt und verwendet werden. Die Autonomen Regionen sind für die Ernennung und Beförderung von Spitzenkräften und Experten der Minderheiten zuständig. Sie können auch eine lokale oder regionale Polizei einrichten.

Laut Artikel 5 des GesRNA ist jede autonome Gebietseinheit verpflichtet, die „Einheit des Landes“ hochhalten. Die Regierungen dieser autonomen Gebiete müssen gemäß Art. 115 der Verfassung auch nicht näher definierte „andere Gesetze“ beachten und zur Anwendung bringen. Das GesRNA verpflichtet zwar den Staat zum Schutz der Minderheiten, relativiert jedoch diese Pflicht mit der Notwendigkeit der Abstimmung mit anderen Gesetzen (gleich ob Staats- oder Regionalgesetze), was für das ganze Konzept der Autonomie in der VR China einen engen Rahmen zieht.

4.4.3 Autonomie in China: ein Konzept mit Widersprüchen

Warum hat China den Minderheiten Territorialautonomie, doch kein Recht auf Selbstbestimmung oder Unabhängigkeit gewährt? Und können diese Autonomie-formen als genuine Autonomien gemäß den in Kapitel 2.10 angeführten Bestimmungskriterien gelten? China rechtfertigt nach offiziellem Standpunkt die Grundsatzentscheidung zur „regionalen nationalen Autonomie“ mit folgenden Argumenten:

Erstens: regionale Autonomie wird als historisch gewachsene staatliche Organisationsform angesehen. Laut offizieller Geschichtsschreibung hatte China mit vielen Minderheiten trotz gelegentlicher Konflikte immer gute Beziehungen unterhalten. Den Minderheiten war, laut Annahme, gleichermaßen an der Erhaltung der chinesischen Nation gelegen wie der Mehrheitsbevölkerung.

Zweitens gab es einen politischen Konsens, der aus dem gemeinsamen Kampf der Völker Chinas gegen die imperialistischen Invasionen der semifeudalen und kolonialen Zeiten des späten 19. Jahrhunderts und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erwachsen war. Dies war auch auf die hohen Opfer zurückzuführen, die China im 1. Opiumkrieg durch Invasoren und Besatzer erlitten hatte. 1940 war die Mandschurei von Japan besetzt worden und die Äußere Mongolei hatte sich schon vorher mit Unterstützung der Sowjetunion unabhängig erklärt. Zeitweise hatte das kommunistische China befürchtet, dass sich Xinjiang (Ost-Turkestan) in der Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes der Sowjetunion anschließen und andere „Minderheiten“ mitreißen würde.

Drittens spielten auch die geographischen Siedlungsgebiete der Minderheitenvölker eine gewisse Rolle. Eher wenige Minderheitenvölker leben konzentriert in einer einzigen Region. Das Volk der Uiguren, z.B., lebt über verschiedene Gebiete Chinas verstreut, doch der Großteil lebt in Xinjiang, das früher auch als Ost-Turkestan bezeichnet wurde. In Xinjiang leben heute, neben Uiguren und Han, weitere 11 Volksgruppen. Die chinesische Führung nimmt für sich heute in Anspruch, dass das heutige Autonomiesystem die Identität der Minderheiten bewahrt.³³⁷

Der Umfang und die Reichweite der autonomen Gesetzgebung dieser Regionen sind jedoch umstritten. Das GesRNA erlaubt es den autonomen Volkskongressen und Regierungen zwar, nationale Gesetze abzuändern und den regionalen Bedingungen und Erfordernissen anzu-passen (Art. 116 der VerfVRC, und Art. 119 des GesRNA). doch schreiben die folgenden Gesetzesabschnitte ausdrücklich fest, dass jede Abänderung eines Staatsgesetzes vom Ständigen Komitee des Nationalen Volkskongresses abgesehnet werden muss. Mit andern Worten:

„Das Ständige Komitee kann durch Verzögerung oder Verweigerung die regionale Autonomie beschränken. Durch derartige Normen wird die

³³⁷ Dies ist zumindest die Annahme von Guobin/Lingyun (2000), S. 55

lokale Gesetzgebung ausgehöhlt und der autonome Spielraum eng begrenzt. Obwohl grundsätzlich Autonomie gewährt wird, ist das GesRNA in Wortlaut und in der Anwendung widersprüchlich geblieben, weil die Einheit des Staates letzten Endes der Autonomie immer übergeordnet bleibt.“³³⁸

Ein Beispiel für diese Aufweichung und Relativierung der Autonomie liefert Art. 7 des GesRNA, worin festgelegt wird, dass „die Organe der Selbstverwaltung der ethnischen autonomen Gebiete die Interessen des Gesamtstaates über jedes andere Interesse stellen muss und positive Anstrengungen vollbringen muss, um die von übergeordneten Staatsorganen gesetzten Ziele zu erreichen.“³³⁹

Es ist heute unmöglich, den Grad der Zustimmung der ethnischen Minderheiten Chinas zu den heutigen Autonomieregelungen zu ermitteln. Doch auch unabhängige Forscher bestätigen, dass Chinas Minderheitenpolitik die konkrete Lage der Minderheiten in vielen Gebieten verbessert hat, verglichen mit der Vergangenheit im Kaiserreich.³⁴⁰ Andererseits gehören die angestammten Gebiete der Minderheiten zu den ärmsten und wirtschaftlich rückständigsten ganz Chinas. Das Wirtschaftsgefälle zwischen den Minderheitenregionen und anderen Provinzen, insbesondere den boomenden Küstenregionen, lässt manche Minderheit aufbegehren. Die chinesische Regierung wandte sich mit wirtschafts- und sozialpolitischen Anstrengungen erst jüngst verstärkt auch den zentralen und westlichen Regionen zu, wo die meisten Minderheitenvölker leben. Doch in der Zwischenzeit hat Chinas Wirtschaftswachstum neue Probleme aufgeworfen, wie die intensivere Nutzung der Böden, Gewässer, Wälder und der großflächige Abbau von Bodenschätzen in den Minderheitenregionen.

In diesem Kontext muss ein grundlegender Aspekt des Staatsaufbaus Chinas immer präsent bleiben: die Parteihierarchie bildet eine parallele Machtstruktur, die vor staatlichen Institutionen Vorrang genießt und ihren politischen Spielraum stark begrenzt. Auch wenn Territorialautonomie gewährleistet ist, sind von der Partei unabhängige Entscheidungsverfahren nie garantiert. Auch wenn grundsätzlich bestimmte Anforderungen formaler Autonomie erfüllt sind, sind es im heutigen politisch-rechtlichen Rahmen Chinas zwei wichtige Kriterien nicht: politische Freiheit in



der parlamentarischen Entscheidungsfindung und die volle Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit.³⁴¹

Auf der anderen Seite sind Territorial-autonomien auch seitens der Mehrheits-bevölkerung Chinas kritisiert worden. Verschiedentlich ist die Notwendigkeit einer autonomen Einheit in Gebieten in Frage gestellt worden, wo eine nationale Minderheit auch lokal bzw. regional in der Minderheit ist. Dies ist heute in drei der fünf autonomen Regionen der Fall, nämlich in Guangxi, Ningxia und in der Inneren Mongolei. Bemängelt wird auch, dass autonome Gebiete affirmative Maßnahmen zur Minderheitenförderung treffen, die von der Mehrheit als Diskriminierung empfunden werden, wie z.B. eine nachrangige Zulassung zu Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst für Han-Chinesen.

Andere betrachten die Existenz von autonomen Gebieten überhaupt als Bedrohung der nationalen Einheit Chinas. Tatsächlich ist Chinas Autonomiepolitik heute mit ganz neuen Herausforderungen konfrontiert, die mit der beschleunigten Entwicklung der Wirtschaft zusammen-hängen, an der die autonomen Regionen in geringerem Maß teilhaben. Chinas Küstengebiete waren zunächst privilegiert worden, weshalb sich die Schere im Entwicklungsstand zwischen den „Boomregionen“ und den westlichen Provinzen und autonomen Gebieten erheblich öffnete. Zudem haben jüngste Reformen des chinesischen Wirtschaftsrechts einige finanzielle Sonderrechte der autonomen Regionen beseitigt.

338 Lobsang Sangay, China's National Autonomy Law and Tibet: a Paradox between Autonomy and Unity, Oktober 2006, unter: <http://www.harvardsa.org/saj/>

339 Lobsang Sangay(2006)

340 Shuping Wang (2004), S.166

341 Eine kritische Analyse der chinesischen Staatsstruktur findet bei Erik Friberg, 'Masters of their homelands': revisiting the regional ethnic autonomy system in China in light of local institutional developments, in Marc Weller/Stephan Wolff, *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005, S. 234-261

Genießt Tibet Autonomie?³⁴²

Ein Teil des historischen Tibets bildet seit 1965 die "Tibetische Autonome Region" (TAR). Andere Gebiete mit angestammter tibetischer Bevölkerung sind Teil der angrenzenden Provinzen Qinghai und Sichuan in der Rechtsform von „Autonomen Präfekturen“. "Die TAR hat die Befugnis, sich selbst eigene Regeln und unabhängige Arrangements für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und öffentlichen Arbeiten und für die Nutzung der natürlichen Ressourcen zu geben. Sie kann eigenständig von der Zentralregierung finanzielle Einnahmen einheben und Ausgaben frei verwalten. Sie kann unabhängig über ihr ethnisches Bildungs- und Publikationswesen, die Kunst, Presse, Medien und andere kulturelle Fragen mit ethnischem Charakter entscheiden".³⁴³ Doch die vom GesrNA von 1984 gewährte, begrenzte Autonomie wird durch das Prinzip der Wahrung der staatlichen Einheit stark relativiert, wobei die eigentlichen Interessen der Tibeter der zentralstaatlichen Politik untergeordnet werden. Speziell bei der Besetzung öffentlicher Stellen sind in der TAR die Han-Chinesen weit überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Laut Lobsang Sangay³⁴⁴ gibt es in der TAR bloß einen geringen Grad an Verwaltungsautonomie, eine begrenzte legislative Autonomie und keine Autonomie in der Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus ist die alles beherrschende Kommunistische Partei von Han-Chinesen dominiert, die als höchstes Entscheidungsorgan fungiert. Ihr Gewicht wird stark spürbar, wenn in vielen Politikfeldern den gesamtstaatlichen Interessen der Vorzug gegeben wird, und die staatliche Einheit zu Lasten der Autonomie ausgelegt wird. Alles in allem sind die Tibeter nicht „Meister ihrer inneren Angelegenheiten“, indem das Recht auf Selbstregierung ausgeübt und lokale innere Angelegenheiten ihrer ethnischen Gruppen selbst geregelt werden“, wie es die chinesische Verfassung und das GesrNA von 1984 postulieren.

Nun gibt es die naive Ansicht, dass die Wirtschaftsentwicklung von sich aus die Minderheiten von Diskriminierung und Rückständigkeit befreien wird, während in vielen anderen Regionen der Erde gerade die forcierte ökonomische Integration auf international offenen

342 Vgl. Yash Ghai, Sophia Woodman, Kelley Loper, Is there Space for "Genuine Autonomy" for Tibetan Areas in the PRC's System of Nationalities Regional Autonomy? in: Int. Journal on Minority and Group Rights 17 (2010), S. 137-186

343 China Tibet Information Center unter: <http://china.org.cn/english/tibet-english/mzzz.htm>

344 Lobsang Sangay (2006), at <http://www.harvard.saa.org/saj/>

Märkten die Identität kleiner Kulturen eher gefährdet als gefördert hat. Es ist höchst fragwürdig, ob die existierenden Regionalautonomien in China ausreichend Instrumente für eine politische Steuerung der Wirtschaft zugunsten der lokalen Gemeinschaften und Ethnien bieten.³⁴⁵

Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die Wirtschaft von der chinesischen Führung auch als eine Schiene benutzt wird, um die Gesamtintegration der Bevölkerung Chinas und damit de-facto Assimilierung nationaler Minderheiten zu fördern. Gerade von Tibetern und Uiguren wird die Befürchtung geäußert, dass diese Entwicklungsanstrengungen ihren Regionen mehr schaden als nutzen würden, da sie eine verstärkte Ausbeutung von Bodenschätzen, wachsende Zuwanderung von Han-Chinesen und steigende Umweltverschmutzung mit sich brächten, und schließlich tiefgreifende negative Einflüsse auf die autochthonen Kulturen hätten.

Vor allem Menschenrechtsorganisationen bemängeln, dass diese autonomen Einheiten einen nur geringen Grad an Autonomie bieten, da die verantwortlichen Führungskräfte nicht gewählt, sondern von der kommunistischen Partei nominiert werden.³⁴⁶ Die wahre Macht läge in der hierarchisch strukturierten Kommunistischen Partei, die normalerweise von Han-Chinesen dominiert wird, während nur der Regierungschef laut Gesetz Angehöriger der jeweiligen Minderheit sein müsse, der Rest der Regierungsämter aber mit Han-Chinesen besetzt werden kann. Wenn man von der Annahme ausgeht, dass sowohl Tibet wie Xinjiang (und vielleicht auch die innere Mongolei) vor der chinesischen Besetzung unabhängige, souveräne Nationen waren und ihre Annexion als grundlegend völkerrechtswidrigen Akt betrachtet, muss man zum Schluss kommen, dass die Strategie der regionalen nationalen Autonomie in diesen Fällen nicht so sehr „interne Selbstbestimmung“, sondern kapillare Kontrolle und nachhaltige Assimilation gewährleisten soll.

4.4.4 Eine ganz besondere Autonomie: Hong Kong

Einen besonderen Fall von politisch-territorialer Autonomie stellt heute Hong Kong dar. Diese Autonomie ist nicht zum Schutz von ethnischen Minderheiten

345 Vgl. Erik Friberg (2005), S. 260-261

346 Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre, *Autonomy and the Tibetan Perspective*, New Delhi 2005



eingerrichtet worden, da Hong Kong zur übergroßen Mehrheit von Han-Chinesen bewohnt wird. Vielmehr dient diese Autonomie der Koexistenz und Integration eines anderen wirtschaftlichen und politischen Systems, jenes der ehemaligen Kronkolonie Hong Kong, in den „Mutterstaat“ China. Diese Autonomie gründet auf einem internationalen Vertrag, der Chinesisch-Britischen Erklärung von 1984, der die Erhaltung des besonderen Charakters dieses Gebiets zum Inhalt hat.³⁴⁷

Bevölkerung (2005 geschätzt)	7.041.000
Fläche	1.104 km ²
Wichtigste Sprachen	Chinesisch, Englisch
Autonomie seit	1997

<http://en.wikipedia.org/>

Einen besonderen Fall von politisch-territorialer Autonomie stellt heute Hong Kong dar. Diese Autonomie ist nicht zum Schutz von ethnischen Minderheiten eingerichtet worden, da Hong Kong zur übergroßen Mehrheit von Han-Chinesen bewohnt wird. Vielmehr dient diese Autonomie der Koexistenz und Integration eines anderen wirtschaftlichen und politischen Systems, jenes der ehemaligen Kronkolonie Hong Kong, in den „Mutterstaat“ China. Diese Autonomie gründet auf einem internationalen Vertrag, der Chinesisch-Britischen Erklärung von 1984, der die Erhaltung des besonderen Charakters dieses Gebiets zum Inhalt hat.³⁴⁸

Ist Hong Kong nun nach der Übertragung der Souveränität von Großbritannien auf die VR China am 1. Juli 1997 tatsächlich Autonomie eingeräumt worden? China hat Hong Kong im Abtretungsabkommen vom 19.12.1984 Garantien gegeben, dass Hong Kong eine „Sonderverwaltungsregion“ (Hong Kong Special

Administrative Region of the People's Republic of China)³⁴⁹) mit besonderen legislativen und exekutiven Befugnissen sein wird, mit Ausnahme der Außen- und Verteidigungspolitik. Dank Hong Kongs führender Position als Welthandelsplatz und seines wirtschaftlichen Erfolgs erklärte China seine Absicht, die Regierung Hong Kongs trotz Übergang der Souveränität unangetastet zu lassen. Diese geschichtlich einzigartige Operation spielt sich auf dem Hintergrund der beschleunigten Transformation der chinesischen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft ab, ohne jedoch der Bevölkerung die in westlichen und östlichen Industriestaaten erreichten demokratischen Rechte und Freiheiten zu gewähren. Die Chinesisch-Britische Erklärung von 1984 setzte das Prinzip des „Ein Land, zwei Systeme“ mit einer Geltungsdauer von 1997 bis 2047 in Kraft. In diesem halben Jahrhundert sollte Chinas sozialistisches System in der „Hong Kong Sonderverwaltungsregion“ nicht eingeführt werden dürfen.

Heute kann Hong Kong als moderner kapitalistischer Staat mit innerer Selbstverwaltung bezeichnet werden unter der Souveränität der VR China, die befugt ist, die nationale Einheit und territoriale Integrität im gesamten Mutterland aufrechtzuerhalten. Das Verfassungsdokument Hong Kongs ist das Grundgesetz (Basic Law), das vom chinesischen Volkskongress mit 1. Juli 1997 in Kraft gesetzt worden ist.³⁵⁰ Es stattet Hong Kong mit einem hohen Grad an Autonomie aus, erklärt sein kapitalistisches System für unantastbar und hält die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit aufrecht. Alle vorher in Hong Kong geltenden Gesetze sollten in Kraft bleiben, es sei denn, sie befinden sich in eklatantem Widerspruch zum Grundgesetz. Diese Art von Verfassung erkennt allen ansässigen Staatsbürgern, also den Bürgern von Hong Kong, das Recht auf freie Meinungsäußerung, auf Medienfreiheit, das Versammlungs- und Demonstrationsrecht, das Recht auf freie Information, Religionsausübung und auch das Streikrecht und Recht auf Bildung von Gewerkschaften zu. Die Grundnormen der Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und der Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 bleiben in Kraft.³⁵¹ Darüber hinaus bleibt Hong Kong ein

349 Für eine kritische Rezeption vgl. Yash Ghai, *Autonomy with Chinese Characteristics: the Case of Hong Kong*, in *Pacifica Review*, vol. 10, n.1/February 1998

350 Das „Basic Law of the Hong Kong Administrative Region of the People's Republic of China“, Prämbel vgl. <http://www.info.gov.hk>

351 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Menschenrechte –*

347 Vgl. <http://www.info.gov.hk>: Die Chinesisch-Britische Deklaration und Grundgesetz

348 Vgl. <http://www.info.gov.hk>: Die Chinesisch-Britische Deklaration und Grundgesetz

offener Hafen und ein eigenes Zollgebiet mit eigener Währung. Das Grundgesetz hält fest, dass freier Kapitalfluss gewährt wird und China in Hong Kong keine Steuern einheben darf. Die Regierung von Hong Kong bleibt für die öffentliche Ordnung verantwortlich, während die Volksbefreiungsarmee nur für die äußere Verteidigung in Hong Kong stationiert wird.

Der Volkskongress der VR China ist als einzige Institution befugt, das Grundgesetz von Hong Kong zu interpretieren und abzuändern. Dieses Recht steht weder dem Parlament noch den Bürgern Hong Kongs zu. Hong Kong wird im Nationalen Volkskongress durch 35 Abgeordnete vertreten, die allesamt von Peking ausgewählt werden. Die Regierung von Hong Kong ist nur der Zentralen Volksregierung Rechenschaft schuldig. Dennoch hat China mehrfach in die Freiheitssphäre des autonomen Hong Kong eingegriffen, als z.B. das Demonstrationsrecht rückwirkend abgeändert wurde und Demonstrationen von der Regierung unmittelbar genehmigt werden müssen. China hat weitere Einschränkungen der Versammlungsfreiheit angekündigt, wobei Parteien, die laut Peking die innere Sicherheit gefährden, verboten werden können. Mit „Anti-Subversionsgesetzen“ soll zu starker Kritik an der chinesischen Regierung vorgebeugt werden. Die Meinungsfreiheit kann aus sehr vage benannten Gründen der nationalen Sicherheit eingeschränkt werden.³⁵²

Ist Hong Kong ein Beispiel einer echten Autonomie, die auch auf andere Gebiete angewandt werden könnte, die von China annektiert worden sind? Nach der Einrichtung der Hong Kong Sonderverwaltungsregion 1997 (und dasselbe gilt für Macau 1999) forderte der Dalai Lama dasselbe System auch für Tibet, indem nur mehr die Verteidigung und Außenpolitik beim chinesischen Staat verbleiben sollten, während alle übrigen Befugnisse mit voller innerer Autonomie von den Tibetern verwaltet werden sollten.

In Wirklichkeit hat Hong Kong sogar beträchtliche Kompetenzen auch im außenpolitischen Bereich erhalten: es behält seine Mitgliedschaft in vielen internationalen und regionalen Institutionen, es darf internationale Abkommen abschließen und hat sogar seine eigene Währung. Hong Kong darf tatsächlich ein separates System behalten: seine Wirtschaftsordnung, sein Steuer- und Finanzsystem, sein Rechts- und Justizwesen basierend auf dem Zivilgesetz nach britischem Muster, seine bürgerlichen

und politischen Freiheiten, seine Staatsbürgerschaft und Kompetenz für Einwanderung. Bei diesem Umfang an Kompetenzen rückt Hong Kong schon weit näher zum Status eines assoziierten Staats als zu jenem einer autonomen Region, wie oben an 22 bestehenden Beispielen dargestellt. Doch seine Schwäche liegt im institutionellen Arrangement, das demokratischen Standards nicht gerecht wird:

„Das interne politische System hat eine starke Schräglage hin zum Chef der Exekutive, dem Regierungschef, der über Vetos eine starke Kontrolle über die Gesetzgebung ausübt, und auch die Gesetzesinitiative selbst stark beherrscht. Der Regierungschef wird von der chinesischen Regierung ernannt und kann vom Legislativorgan Hong Kongs nicht abgesetzt werden, außer China würde selbst zustimmen.“³⁵³

Somit bildet wiederum der Faktor Demokratie das fehlende Glied in der Kriterienkette, um von echter Autonomie sprechen zu können.

Auf der anderen Seite kann der Regierungschef auch nur in sehr begrenzter Weise auf die Auflösung des Parlaments hinwirken. Die Schwäche des Parlaments ergibt sich aus seiner nur teilweisen demokratischen Legitimation. Die Mehrheit seiner Mitglieder wird durch enge „funktionale Wahlkreise“ oder Sonderkomitees bestellt. Diese spiegeln vor allem die Wirtschafts- und Geschäftsinteressen wider, die ihrerseits China wohlgesonnen halten wollen, um den Wirtschaftsstandort nicht zu gefährden. Demzufolge ist die Regierung von Hong Kong weder imstande noch willens, gegen die chinesische Regierung aufzustehen und auch die autonomiefreundlicheren Parlamentsmitglieder sind nicht in der Lage, ihre Interessen gegenüber China in vollem Umfang zu verteidigen.

Die Losung „Ein Land, zwei Systeme“ konnte somit nur aufgrund des Mangels an umfassender Demokratie in Hong Kong ausgegeben werden, schreibt ein in Hong Kong lehrender Wissenschaftler.³⁵⁴ Ein echt demokratisches System Hong Kong würde nicht in „Ein Land“ passen, so wie auch Taiwan sich nicht freiwillig dem kommunistisch regierten China einfügen will. Dieser Widerspruch rührt vom eigentlichen Zweck der Autonomie Hong Kongs her, die weder den Rechten einer ethnischen Minderheit genügen

³⁵³ Yash Ghai (2000), *Autonomy regimes in China: coping with ethnic and economic diversity*, in Yash Ghai (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hongkong, S. 93

³⁵⁴ Yash Ghai (2000), S. 94

Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999, S. S.59-90

³⁵² International Committee of Lawyers for Tibet, *Forms of Autonomy*, New York 1999, S.221-222

soll (98% der Bevölkerung Hong Kongs sind Han-Chinesen), noch für die Bewohner Hong Kongs zu einer dauerhaften politischen Autonomie führen soll mit dem Recht, in freier Partnerschaft ihren politischen Status innerhalb Chinas zu bestimmen. Das Grundanliegen dieser Autonomie ist vielmehr die Schaffung eines Rahmenwerks, um einen noch alternativen Sonderwirtschaftsraum funktionstüchtig zu halten. Hong Kong wird von China als nützliche, komplementäre Wirtschaftszone zu seiner Wirtschaft betrachtet und als Nachweis, dass zwei verschiedene Rechtsordnungen im selben Staat koexistieren können. Dies kann auch als ständige Einladung zum Beitritt in Richtung Taiwan verstanden werden. Deshalb hat das offizielle China den Vorschlag des Dalai Lama, auch Tibet nach Maßgabe des Prinzips „Ein Land - Zwei Systeme“ zu behandeln rasch abgetan. Tibet wird einfach als ins politische und wirtschaftliche System Chinas schon voll integriertes Gebiet betrachtet.

4.4.5 Schlussfolgerung

China hat ein differenziertes System regionaler und lokaler Territorialautonomie eingerichtet, um den Forderungen und Wünschen seiner 56 nationalen Minderheiten zu genügen, die in Wirklichkeit oft kleinere Völker sind. Es gibt berechtigte Zweifel daran, ob diese Einheiten als „autonome Regionen“ angesehen werden können, zumal eine wesentliche Qualität nicht gegeben ist: Demokratie. Darüber hinaus ist auch die Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung aller Menschenrechte fragwürdig, auch wenn diese „nationalen Autonomien“ bestimmte Bedürfnisse und Interessen der Minderheitenvölker abdecken.

In der Diskussion der Frage „Autonomie in China“ muss zuallererst berücksichtigt werden, dass Autonomie in diesem System einen anderen Stellenwert hat als in einem demokratischen Kontext. In China ist Autonomie abgekoppelt von politischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit im westlichen Sinn. Es geht um eine Regierungsform, bei welcher ethnische Gruppen zusammen mit den Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung mehr Macht in politischen Entscheidungsprozessen (Exekutive und Legislative) erhalten. Der chinesische Staat anerkennt die Eigenart der Ethnien und Minderheitenkulturen auf seinem Territorium und ist an der Förderung ihrer politischen Partizipation und sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung auch offenkundig interessiert. Doch sämtliche Autonomiebestimmungen haben sich im Rahmen der übergeordneten Staatsgesetze und

Institutionen zu bewegen und letztlich im Rahmen der herrschenden Machtstruktur. Diese schränkt Freiheit und Bewegungsspielraum der untergeordneten Gemeinschaften und Institutionen erheblich ein:

„Es gibt keine unabhängige Instanz, die die Grenzen überwacht, weshalb es keinen klaren Schutz vor Eingriffen in die Autonomie gibt. Die Kommunistische Partei behält ihre umfassende Kontrolle und innerhalb der Partei gibt es kein Erfordernis lokaler Partizipation oder Autonomie.“³⁵⁵

Aus der Sicht der heute in China an der Macht befindlichen Elite gibt es eine weitere „notwendige“ Begrenzung des Konzepts der Territorialautonomie. Es muss eine ethnische Legitimation und eine Forderung einer Minderheit nach Autonomie vorliegen, doch die Gewährung von Autonomie wird an die Auflage der Loyalität zum chinesischen Staat und der Unterordnung unter die Gesamtinteressen des Staates geknüpft. Sprache, Kultur und Bildungswesen sind in gewissem Ausmaß geschützt, insofern die ethnische Identität nicht zu einem anderen, „staatsfremden“ politischen Selbstbewusstsein führt. Die führende Schicht der Han-Chinesen weiß um die geschichtliche Erfahrung des Han-Chauvinismus und die Assimilation vieler Minderheitenkulturen in die dominante Kultur. Somit respektiert sie ihre Geschichte, Traditionen, Bräuche, insoweit sie sich als Teil der „Geschichte Gesamtchinas“ begreifen. Doch wann immer Minderheitenvölker sich nicht in dieses übergeordnete politische Schema hineinzwingen lassen wollen, wird Autonomie zur Bedrohung. So z.B. pflegen der tibetische Buddhismus und der Islam Xinjiangs, aufbauend auf der jeweiligen religiösen Identität, andere Weltanschauungen als die Kommunistische Partei Chinas. Hier kann sich Autonomie nur in begrenztem Ausmaß und unter strikter Kontrolle von oben entfalten. Dies betrifft heutzutage weniger die frühere durchgreifende kommunistische Verregelung der Gesellschaft als die Grundkonzepte von Wertesystemen, menschlicher Entwicklung und Menschenrechten.

Die religiöse Grundlage von ethnischer Identität wird heute in vielen Regionen der Erde stärker von marktwirtschaftlicher Dynamik denn von marxistisch-leninistischen Dogmas beeinträchtigt. Auch in China bedroht mittlerweile die starke Betonung der Wirtschaftsmodernisierung die Lebensweise der Minderheitenvölker stärker, da sie mehr als früher ins ökonomische Gesamtsystem integriert und ihre Bodenschätze dem Zugriff von außen noch mehr geöffnet werden, was zu

³⁵⁵ Yash Ghai (2000), S.91

schwerwiegenden Umweltauswirkungen und gewaltigen Migrationsbewegungen von Han-Chinesen geführt hat. Solch gefährliche Entwicklungen können vor allem in Xinjiang und Teilen Tibets beobachtet werden. Wenn die selbstständige Verwaltung eines autonomen Gebietes „ethnisch“ in engerem Sinn wird, wird die Autonomie schnell beschnitten oder die parallele Machtstruktur der Kommunistischen Partei schreitet mit entsprechenden Korrekturen ein. Rechtsschutzmechanismen sind im Justizwesen der VR China unterentwickelt. Autonomie scheint nur bis zu jenem Grad toleriert zu werden, an dem sie das Gesamtprojekt der Kommunistischen Partei nicht stört. Souveränität, nationale Einheit und Nicht-Einmischung von außen sind die zentralen Angelpunkte, der Anspruch auf „interne Selbstbestimmung“ bleibt den Machthabern verdächtig, nicht nur in politischer Sicht, sondern gerade dann, wenn er als zivilisatorischer Anspruch geäußert wird.

Dieses Autonomieverständnis ist eng mit der Entstehung des Autonomiekonzepts in der Geschichte der Kommunistischen Partei verbunden, wo partnerschaftliche Verhandlungen zwischen Minderheiten-völkern und ihren legitimen Vertretern und den Vertretern des Mehrheitsvolkes des Staates nie stattgefunden haben. Trotz der grundsätzlichen Einwände zur Existenz von Autonomie in nicht demokratischen Staaten wie China muss aber zur Kenntnis genommen werden, dass China im Vergleich mit anderen demokratisch regierten Megastaaten wie Indien, Indonesien, Brasilien und Nigeria auch beachtliche Leistungen in der Verwirklichung von autonomer Verwaltung und kulturellem Minderheitenschutz vorweisen kann und die Wünsche und Interessen einiger der 56 offiziell anerkannten Minderheitenvölker in gewissem Ausmaß erfüllt hat.

Quellen

Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996, S. 129-150 und 420-427
Shuping Wang, *The People's Republic of China's Policy on Minorities and International Approaches to Ethnic Groups: a Comparative Study*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol.11, 1-2/2004
Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre, *Autonomy and the Tibetan Perspective*, New Delhi 2005
Zhu Guobin/Yu Lingyun, *Regional Minority Autonomy in the PRC: A preliminary Appraisal from a Historical*

Perspective, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Kluwer, no.7/2000, S. 39-57
Erik Friberg, 'Masters of their homelands': revisiting the regional ethnic autonomy system in China in light of local institutional developments, in Marc Weller/Stephan Wolff, *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005, S. 234-261
Yash Ghai, *Autonomy regimes in China: coping with ethnic and economic diversity*, in Yash Ghai (ed.), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hong Kong 2000
Lobsang Sangay, *China's National Autonomy Law and Tibet: a Paradox between Autonomy and Unity*, October 2006, unter: <http://www.harvardsaa.org/saj/>
<http://www.info.gov.hk>: Offizielle Website der Regierung von Hong Kong
<http://www.gov.cn>: Offizielle Website der Regierung der VR China
<http://www.tibet.com> und <http://www.tibet.org>: die tibetische Exilregierung
<http://www.china.org.cn/english> : China Information Center

4.5 Autonomie als Übergangslösung: der Fall Südsudan

Autonomie ist auch als Übergangslösung oder Interimslösung angewandt worden, um die schwierigere Frage einer definitiven Lösung eines Konflikts hinauszuschieben. In diesen Fällen sorgte Autonomie für eine Abkühlung des Konflikts, um Konfliktparteien zu trennen und alternative Optionen zu studieren. Autonomie kann auch diesen Zweck erfüllen, doch in der Folge wird es für den Zentralstaat in der definitiven Lösung schwierig, irgendetwas unterhalb Autonomie anzubieten. Eine funktionierende Autonomie bietet einen guten Rahmen für den Aufbau von Vertrauen und die Vorbereitung von weitergehenden, demokratisch legitimierten und international abgesicherten Statusentscheidungen.

Dies war der Hauptzweck des Israelisch-Palästinensischen Abkommens für Autonomie in Gaza und dem Westjordanland, das in Oslo im September 1993 abgeschlossen worden ist. Während die folgenden Verhandlungen alles andere als einfach verliefen, sorgte die Autonomiegewährung zweifellos für eine Entspannung und unterstützte den Prozess zur Gründung eines Palästinenserstaates. Doch als eine definitive Lösung ist Autonomie für das palästinensische Volk inakzeptabel. Das Recht auf Selbstbestimmung und Staatlichkeit ist schon seit 1948 von den VN anerkannt worden, doch seit 1967 haben die Palästinenser gegen militärische Besetzung zu kämpfen. Im Völkerrecht ist die militärische Besetzung eines Gebiets auf Dauer illegal und muss beendet werden. Im Abkommen von Kairo vom 4. Mai 1994 vereinbarten die Konfliktparteien Autonomie als Übergangslösung für 5 Jahre als Vorbereitung auf die Staatlichkeit und volle Unabhängigkeit, doch das Versprechen wurde gebrochen. Autonomie kann in solchen Fällen nur Teil eines Friedensprozesses, nicht die eigentliche Lösung sein.

Auch in Hong Kong hat die Autonomie Übergangscharakter, denn sie ist 1997 auf 50 Jahre begrenzt worden. Doch im Unterschied zu Palästina hat die Autonomie von Hong Kong den Zweck, die Integration dieses Stadtstaats in den chinesischen Staat zu fördern und die politische und psychologische Anpassung zu erleichtern.

Der Konflikt zwischen den indigenen Völkern Neukaledoniens und der französischen Regierung



und den französischen Siedlern ist ebenso durch ein Abkommen gelöst worden (Nouméa 1998), das der früheren Kolonie eine weitreichende Autonomie verschuf und die Entscheidung zum endgültigen Status der Insel um mindestens 15 Jahre hinausschob. Eine definitive Lösung muss im Wege eines Volksentscheid gefunden werden, die nicht vor 2015 abgehalten werden darf.

Ein besonderes treffendes Beispiel für eine Übergangsaunomie ist das Friedens-abkommen für den Südsudan, unterzeichnet von der SPLA/M und der Regierung in Khartoum im Jänner 2005, das ein Volksabstimmung zur Unabhängigkeit oder der Autonomie des Südsudan um 6 Jahre hinausschiebt. Somit kann diese Volksabstimmung nicht vor 2011 abgehalten werden. Hier dient Autonomie als Zeit der Abkühlung eines heißen Konflikts und Vorbereitung eines größeren Gebiets auf die wahrscheinliche Unabhängigkeit. Die separatistischen Kräfte Bougainvilles schlugen der Regierung von Papua Neu Guinea im November 1999 eine ähnliche Lösung vor. Bougainville kann demzufolge nicht vor 2015 über seinen endgültigen Status entscheiden.

In solchen Situation gehen die Erwartungen der Zentralregierungen dahin, dass die Erfahrungen der Autonomie die politischen Kräfte und die Bevölkerung

der Region von den Vorteilen der Autonomie überzeugt werden können. Staatlichkeit allein löst nicht alle Probleme. Ein positives Arrangement kann die Bevölkerung vom Wunsch der Loslösung abbringen, zumal auch Autonomie durch Verhandlungen ständig erweitert werden kann. In all den genannten Fällen – Bougainville, Neukaledonien, Palästina und Südsudan – erhielten Völker, die das Recht auf Selbstbestimmung haben, für einen festgelegten Zeitraum Autonomie als ersten Schritt in Richtung volle Staatlichkeit. Eine Übergangs-autonomie kann beide Seiten auf die Eigenstaatlichkeit vorbereiten wie die Zeit der Trennung eine einvernehmliche Scheidung. Doch die große Mehrheit der Territorialautonomien hat keinen Übergangscharakter, sondern ist auf Dauer angelegt.

4.5.1 Die transitorische Autonomie des Südsudan

<i>Bevölkerung (geschätzt 2005)</i>	8.500.000
<i>Fläche</i>	597.000 km ²
<i>Hauptstadt</i>	Juba
<i>Offizielle Sprachen</i>	Arabisch, Englisch
<i>Autonomie seit</i>	2005
<i>Unabhängigkeit</i>	2011
<i>Ethnische Zusammensetzung</i>	Dinka, Nuer, Nuba, andere

<http://en.wikipedia.org/>

Historisch gesehen besteht der Sudan aus zwei Teilen: dem größtenteils wüstenhaften, einst vor allem von nomadisch lebenden Araberstämmen besiedelt Norden, auch Nubien genannt, und dem zum Teil bewaldeten, sonst savannenhaften Süden mit schwarzafrikanischer Bevölkerung. Das alte Ägypten hatte Nubien schon vor 1500 v.C. kolonisiert. Im 6. Jahrhundert wandten sich die Nubier dem koptischen Christentum zu und erst im 15. Jahrhundert dem Islam, als das riesige Gebiet unter die Kontrolle der Araber kam.

Die Einigung des heute de jure noch bestehenden Sudan begann im frühen 19. Jahrhundert, als es von Mohammed Ali von Ägypten aus gegen starken einheimischen Widerstand erobert wurde. In den 1870er Jahren bekämpften und beseitigten britisch-ägyptische Truppen den Sklavenhandel und errichteten Militärposten längs des Nils. Dies provozierte den von militanten Nationalisten getragenen Mahdi-Aufstand, benannt nach seinem Führer Al Mahdi, in dessen Verlauf die Briten aus Khartum vertrieben wurden.

Erst 1889 besiegte ein britisch-ägyptisches Heer unter dem Befehl von Lord Kitchener die Aufständischen in der Schlacht von Ondurman.

Das britisch-ägyptische Kondominium wurde 1899 errichtet und 1936 bestätigt. 1951 proklamierte Ägypten einseitig seine volle Souveränität über den Sudan, ohne die Bevölkerung des Sudan zu berücksichtigen. Daraufhin verständigten sich 1953 Großbritannien und Ägypten auf die Errichtung eines unabhängigen Sudan, der am 1. Januar 1956 als parlamentarische Republik konstituiert wurde. In den 50 Jahren seit der Staatsgründung ist der Sudan aber meist diktatorisch regiert worden. Dieses halbe Jahrhundert war geprägt vom Konflikt zwischen dem arabisch-hamitischen Norden und dem schwarzafrikanisch-christlichen und animistischen Süden, der schließlich in offenen Krieg ausartete. Ein neuer Konflikt brach 2003 zwischen dem Zentralstaat und der von Schwarzen bewohnten Region Darfur aus, der bisher über 200.000 Tote forderte.

Der Sudan ist mit 2,505.813 km² der nach Fläche größte afrikanische Staat mit einer für 2005 geschätzten Gesamtbevölkerung von 36 Millionen.³⁵⁶ Drei Viertel der Bevölkerung sind muslimische Araber und Nubier im Norden, der Rest nilotische und sudanesisch ethnien im Süden (rund 8,5 Millionen). Rund 17% der Bevölkerung des Sudan gehört animistischen Glaubensgemeinschaften an, nur 8% sind Christen. 1996 begann der Sudan einen Vereinigungsprozess mit Libyen, der noch nicht weit gediehen ist. Arabisch ist die offizielle Staatssprache, doch werden im Süden über 100 verschiedene Sprachen gesprochen, vor allem nilotische, nilo-hamitische und sudanesisch Dialekte. Weit verbreitet sind Arabisch, Nubisch und Ta Bedawie, während das Englische als Kommunikationssprache verwendet wird. Die fortschreitende Islamisierung des Sudan förderte auch die Verbreitung des Arabischen.

4.5.2 50 Jahre Nord-Süd-Konflikt im Sudan

Die Kolonialverwaltung 1899-1955 und die Umstände, die 1955 zur Unabhängigkeit des Sudan vom Britisch-Ägyptischen Kondominium führten, waren wesentliche Gründe für den fast 50 Jahre währenden Nord-Süd-Konflikt im Sudan. Dem Südsudan wurde 1955 kein Recht auf Selbstbestimmung gewährt, obwohl Großbritannien den Süden als getrennte Einheit verwaltet hatte. Als am 19. Dezember 1955

³⁵⁶ Vgl. <http://en.wikipedia.org/>

die Verfassunggebende Versammlung des Sudan die Unabhängigkeit erklärte, war der Süden auch nicht angemessen vertreten. Dies wurde von Großbritannien, Ägypten und der internationalen Gemeinschaft unter der Bedingung in Kauf genommen, dass der Süden das Recht auf Selbstverwaltung erhalten sollte. Doch fand dieses Recht in die Verfassung keinen Eingang, geschweige denn das Recht auf Selbstbestimmung.

Schon im August 1955, als arabische Offiziere an die Stelle britischer Befehlshaber rückten, meuterte das aus schwarzafrikanischen Soldaten bestehende „Äquator-Korps“. 1958 weitete sich der Unmut in einen 14 Jahre dauernden Guerrillakrieg aus, der erst 1972 mit dem Abkommen von Addis Abeba beendet werden konnte. Mit diesem Abkommen wurde den südlichen Regionen des Sudan im Rahmen eines offiziell „föderalen Staates“ eine begrenzte Autonomie gewährt. Trotz der unter Präsident Numeiri begonnenen Regionalisierung des Staats, blieb sein Regime auf Konfrontationskurs mit dem christlich-animistischen Süden, da die pan-sudanesischen Islamisierungsbestrebungen unvermindert weiterbetrieben wurden. Schließlich brachten die Entdeckung von Ölvorkommen im Südsudan und das Megaprojekt des Jougla-Kanals zur Bewässerung des Nordens das Numeiri-Regime dazu, das Friedensabkommen von Addis Abeba von 1972 aufzukündigen. Numeiri schaffte die ohnehin schwache Autonomie des Südsudan ab und teilte den Süden in drei Regionen, um die Opposition zu schwächen. Der Widerstand im Süden brach in militanter Form von Neuem los, als Khartum 1983 das islamische Scharia-Recht für das gesamte Staatsgebiet einführte. Im Mai 1983 revoltierten schwarze Soldaten gegen ihre arabischen Offiziere. Oberst John Garang³⁵⁷ vom Volk der Dinka gründete die Sudanese Volksbefreiungsarmee (Sudanese People's Liberation Army SPLA), die er bis zu seinem Tod 2005 führte. Da Numeiri von den USA unterstützt wurde, blieb den Rebellen im Süden nichts anderes übrig, als beim sozialistischen Regime Äthiopiens um Hilfe zu bitten. Im Oktober 1984 bot Numeiri die Wiedervereinigung der drei südlichen Regionen als Vorleistung zur Versöhnung an. Doch noch bevor es zu ernsthaften Verhandlungen kommen konnte, wurde seine Regierung in einem unblutigen Putsch 1985 gestürzt. Das neue, von Sahdi Al Mahdi geführte Regime verkündete im Oktober 1985 eine neue Verfassung, worauf der Süden einen Waffenstillstand erklärte. Doch als die Forderungen des Südens nach mehr Autonomie und Stopp des Islamisierungsprogramms auf taube Ohren stießen,

entzündete sich der bewaffnete Konflikt von Neuem. 1987 verlor die offizielle Regionalverwaltung im Süden endgültig die Kontrolle an die seither bestimmenden Kräfte der SPLA und andere lokale Milizen. Der Nord-Süd-Konflikt eskalierte, als der radikalislamische Politiker Al Bashir 1989 in Khartum die Macht ergriff. Das Ende des Kalten Kriegs und der Zusammenbruch der Sowjetunion brachte andererseits die SPLA, die militärische Unterstützung aus der UdSSR bezogen hatte, an den Rand der Kapitulation. Doch 1993 fand John Garangs Armee im ugandischen Präsidenten Museveni einen neuen Bündnispartner und Unterstützer. Ab 1993 gewann die SPLA und Uganda auch die politisch-militärische Unterstützung der USA, was zu neuem Druck auf das Regime in Khartum führte.

4.5.3 Das „Umfassende Friedensabkommen“

Das erste Friedensabkommen vom 21. April 1997 anerkennt das Recht auf Selbstbestimmung der Völker des Südens innerhalb der Grenzen des Sudan vom 1. Januar 1956. Nach einigen erfolglosen Verhandlungsrunden fand sich Khartum erst nach dem 11. September 2001 bereit, ernsthafte Verhandlungen zu eröffnen, da manche Regime eine US-Intervention befürchtete. Der Durchbruch erfolgte schließlich mit dem „Machacos Protokoll“ vom 20. Juli 2002. Im September 2003 einigten sich die beiden Parteien in den Fragen der Sicherheit: die sudanesischen Armee musste sich aus dem Süden zurückziehen und die SPLA aus allen Gebieten des Nordens. Neben diesen beiden weiter bestehenden Armeen sollte eine 40.000 Mann umfassende Division mit Soldaten der SPLA und der nationalen Armee des Sudan unter einem gemeinsamen Kommando entstehen. Diese Einheit sollte vor allem längs der internen Nord-Süd-Grenze und in der umstrittenen Nuba-Region und der Provinz Blauer Nil stationiert werden.

Im Dezember 2003 wurde ein Abkommen zur „Aufteilung des Reichtums des Landes“ unterzeichnet, das die Landeigentumsrechte, die Verwaltung der Finanzministerien, ein doppeltes Bankwesen und die Kontrolle der Steuer- und Zolleinnahmen regelte. Doch zuallererst legte das Abkommen fest, wie fortan die Erdöleinnahmen aufgeteilt werden sollten. Nach dem Bau einer Pipeline von Heglig nach Port Sudan ist der Sudan nämlich zu einem mittelrangigen Ölexportland aufgestiegen, das jährlich rund zwei Milliarden USD an Öldevisen erzielt.

³⁵⁷ John Garang, der Gründer und Führer der SPLA/M, starb bei einem Flugzeugabsturz 2005.

Im Mai 2004 wurden drei weitere Abkommen unterzeichnet. Das wichtigste dieser Abkommen regelt die gemeinsame Ausübung der Regierungsgewalt. Omar Al Bashir sollte Staatspräsident bleiben, während der Führer der SPLA/M, John Garang, Vizepräsident mit einem Vetorecht gegenüber den Entscheidungen des Präsidenten werden sollte. Eine gemeinsame Regierung wurde gebildet und binnen sechs Monaten erstellte eine Verfassungskommission einen neuen Verfassungsentwurf, den ersten seit der Unabhängigkeit.

Erst nach der Wiederwahl des US-Präsidenten George Bush im November 2004 war das sudanesisches Regime zu einem endgültigen Kompromiss bereit. Inzwischen hatte sich auch die gänzlich muslimische Region Darfur im Westsudan gegen die Zentralregierung aufgelehnt. Dieser noch andauernde Krieg mit bisher rund 200.000 Opfern beweist, dass der Konflikt im Sudan nicht in erster Linie ein religiöser Konflikt ist, sondern darauf zurückzuführen ist, dass eine relativ kleine arabische Machtelite im Niltal das gesamte Land unter ihrer Herrschaft behalten möchte. Darauf deutet auch die wachsende politische Unruhe in der ausschließlich arabischen Provinz Kordofan, in den Regionen des Blauen Nils, im südlichen Kordofan und in den Nuba-Bergen im Ost-Sudan hin.

Das am 9. Januar 2005 in Nairobi unterzeichnete „Umfassende Friedensabkommen“ (Comprehensive Peace Treaty, CPT) beendete einen 19 Jahre dauernden kriegsähnlichen Konflikt mit gut 1,5 Millionen Toten, 4 Millionen Binnenflüchtlingen und 600.000 Südsudanese, die in die Nachbarstaaten geflüchtet sind. Die komplexen Verhandlungen hatten 30 Monate gedauert. Offen blieb zunächst die Frage, wie die politische Opposition sowohl im Süden wie im Norden in den Friedensprozess einbezogen und das CPT konkret umgesetzt wird.

Das CPT sieht die Möglichkeit vor, im Südsudan 2011 ein Referendum über die Unabhängigkeit abzuhalten, was auch geschehen ist. 2007 wurde eine Volkszählung durchgeführt und 2008 die ersten Parlamentswahlen abgehalten. Getrennte autonome Regionalverwaltungen sollen in Abyei, in den Nuba-Bergen und im südlichen Teil der Provinz des Blauen Nil eingerichtet werden. Die Bevölkerung dieser Provinzen ist ethnisch und religiös gemischt, Araber, Schwarzafrikaner, Christen, Muslime und animistische Religionen. Während des Kriegs waren diese Regionen von der SPLA kontrolliert worden.

Die größten Mängel dieses komplexen Abkommens liegen in den Verhandlungspartnern selbst. Das heutige Regime in Khartum entwickelte sich aus einem Militärputsch der „Nationalen Islamischen Front“ (NIF), die 1986 nur 7% der Stimmen auf sich vereinen konnte. Heute repräsentiert die NIF gerade 10-15% der Wählerschaft des Sudan. Auf der anderen Seite kontrolliert die SPLA/M bei weitem nicht den gesamten Südsudan, sondern auch andere südsudanesischen Parteien haben lokal eine gewisse Macht. Darüber hinaus gibt es verschiedene von der SPLA unabhängige und mit ihr rivalisierende Milizen. Die SPLA rekrutiert ihre Soldaten vor allem aus dem Volk der Dinka, die in anderen, vor allem von Nuer bewohnten Regionen nicht gerne als Machthaber akzeptiert werden. Die Signatarmächte des CPT repräsentieren insgesamt höchstens 30% der Bevölkerung.

Ein weiteres Hindernis für die Umsetzung des Friedensabkommens ist der andauernde blutige Konflikt in Darfur. In dieser wüstenhaften Region im Westsudan an der Grenze zum Tschad und zu Libyen war die völlig muslimische Bevölkerung aus Arabern und Schwarzafrikanern von den Regimes in Khartum seit Beginn des Kriegs 1983 vernachlässigt worden. Politisch und ökonomisch war der Darfur genauso diskriminiert worden wie der Süden. Als 2002 beim Durchbruch bei den Nord-Süd-Verhandlungen die politischen Kräfte des Darfur mitbekamen, dass gewaltsamer Widerstand die Regierung zur Achtung der Grundrechte der Minderheitenvölker und Minderheiten bewegen hatte, starteten Rebellengruppen Angriffe in der Hoffnung, ebenfalls zum Verhandlungstisch geladen zu werden. Dies war eine bittere Illusion.

Weitere Fragen tauchten in Zusammenhang mit der Umsetzung des Abkommens auf: werden die Ölvorkommen transparent verwaltet und wird der Südsudan seinen zustehenden Anteil erhalten? Wird die SPLA/M ihrerseits imstande sein, alle Regierungsverantwortung in der gemeinsamen Regierung der nationalen Einheit zu übernehmen? Wird der militärische Arm der SPLA/M die lange Zeit bis 2011 überstehen? Wird der tiefe Riss zwischen dem reichen, arabischen Norden und dem armen, verwüsteten Süden überbrückt werden können?

4.5.4 Die transitorische Autonomie des Südsudan

Das CPT war insofern ein Kompromiss, als die SPLA/M auf die sofortige Loslösung des Südens verzichtete

und der Sudan die SPLA/M als gleichwertigen Partner und „Landesteil mit dem Recht auf Selbstbestimmung“ anerkannte.³⁵⁸ Andererseits stimmte die SPLA/M einer unbedingten 6-jährigen Übergangsperiode zu, in der dem Südsudan im Rahmen eines noch vereinten Sudan Selbstverwaltung zusteht. Nach Ablauf dieser sechs Jahre fand im Januar 2011 ein international überwachtetes Referendum über die Selbstständigkeit des Südsudan statt, bei welchem sich über 90% der Stimmberechtigten für die Unabhängigkeit aussprachen. Während der Übergangszeit der Autonomie versprach die SPLA/M, für die Einheit des Sudan zu arbeiten, verschiedene Formen der Zusammenarbeit im Rahmen gesamtstaatlicher Institutionen mit dem Norden zu pflegen. Dies sollte im Geiste der Gleichberechtigung in der nationalen Regierung, im Bewusstsein des gemeinsamen historischen Erbes und unter Aufteilung des Erlöses der Nutzung der Ressourcen und Religionsfreiheit im gesamten Sudan geschehen. Bezüglich der Anwendung der Scharia wird es dem Süden erlaubt, in seiner Rechtsordnung von der nationalen Verfassung abzuweichen.

Sonderbestimmungen des CPT gelten für Nord-Kordofan, das einen Sonderstatus erhalten wird. Innerhalb des Südsudan wird den Nuba-Bergen/Süd-Kordofan und der Region des Blauen Nil eine Sonderautonomie eingeräumt. Eine separate Volksabstimmung wird 2011 in der Region Abyei abgehalten, die sich zwischen einem autonomen Status im Norden und der Integration in den Süden entscheiden können wird. Deshalb wird Territorial-autonomie auch nach 2011 von besonderer Bedeutung für den Nord- und Südsudan bleiben.

Das CPT-Abkommen beschreibt die neue staatliche Organisation des Sudan als „dezentralisiertes Regierungssystem bezüglich der nationalen Ebene, des Südsudan, der Staats- und lokalen Ebene“. Die Rechtsstellung des Südsudan und der ‚Staaten‘[□] (Regionen) wird ausdrücklich als „Autonomievereinbarung“ bezeichnet (Paragraph 1.1.1). Das Prinzip der Dezentralisierung ist ein Leitprinzip, das im gesamten Staatsaufbau auf allen Ebenen zu berücksichtigen ist.³⁵⁹ Somit ist der Sudan

³⁵⁸ „Das Volk des Südsudan hat das Recht auf Selbstbestimmung *inter alia* auf dem Weg eines Referendums, um seinen zukünftigen Status zu bestimmen“ (Parag. 1.3 des Machakos Protokolls). Vgl. dazu auch Marc Weller, *Self-governance in interim settlements: the case of South Sudan*, in: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005, S. 165-166

³⁵⁹ „Staaten“ ist die offizielle Bezeichnung der Gebietseinheiten des regionalisierten Sudan gemäß der bisher geltenden Verfassung. Diese Bezeichnung entspricht in der Realität einer Region des Su-

kein Einheitsstaat mehr, sondern wird durch die Übertragung von vielen Regierungsgewalten in einen quasi-föderalen Staat mit komplexem, asymmetrischen Aufbau umgewandelt.

Seit 2005 hat der Südsudan seine eigene Verfassung, seine Institutionen und Gesetzgebungskompetenzen. Dies gilt spiegelbildlich nicht für den Norden, wo die restlichen 28 Millionen der heutigen Bevölkerung des Sudan leben. Die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Staaten (Regionen) des Südens werden über die neu geschaffene Regierungsebene des Südsudan abgewickelt. Zusätzlich werden mit gesondertem Arrangement die oben erwähnten drei autonomen Regionen geschaffen. Auch die Hauptstadt Khartum wird gemäß eines Sonderstatuts verwaltet werden. Diese komplexe Struktur wird im Rahmen einer „Nationalen Interimsverfassung“ geregelt.

Die zentrale politische Vertretung des Sudan ist seit 2005 ein Zwei-Kammern-Parlament, das aus einer Versammlung und dem Staatenrat besteht. Im Staatenrat ist der Süden „angemessen“ vertreten. Die erste freie Wahl dieses Parlaments soll 2008 erfolgen. Bis zu den Wahlen teilen sich die Verhandlungspartner die Macht im Parlament und Regierung wie folgt auf: 52% der Sitze für die NLP (die „Patriotische Kongresspartei“ des Nordens), 28% der Sitze für die SPLA/M, 14% für Oppositionsparteien des Nordens und 6% für andere Parteien des Südens. Verfassungsänderungen müssen von 75% der Mitglieder jeder Kammer des Parlaments gutgeheißen werden. Der Friedensvertrag kann nur unter der Bedingung abgeändert werden, dass sowohl der Süden als auch der Norden zustimmen. Mit 34% der Stimmen im Staatenrat kann der Süden zumindest in den ersten drei Jahren bis 2008 gegen jede Verfassungsänderung im nationalen Parlament sein Veto einlegen,.

Der neue Sudan wird von einer Regierung der nationalen Einheit regiert, die dem Präsidenten und dem Parlament Rechenschaft schuldet. Bei der Aufteilung der Regierungskompetenz werden die Mitbestimmungsrechte des Südsudan genau festgeschrieben. Es gibt eine Präsidentschaft, die aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten besteht. Kriegs- und Notstandserklärungen sowie Ernennungen von wichtigen Amtsinhabern an der Staatsspitze müssen gemeinsam vorgenommen werden. In der Übergangsperiode bis zu den ersten Parlamentswahlen behält der jetzige Präsident sein Amt, während der Vorsitzende der SPLA/M, der dan.

gleichzeitig Ministerpräsident des Südsudan ist, zum ersten Vizepräsidenten ernannt wird.³⁶⁰

Bezüglich der Gerichtsbarkeit obliegt dem Verfassungsgerichtshof des Sudan die Aufgabe, die nationale, die südsudanesische und die Verfassungen der Staaten (Regionen) zu wahren. Er kann verfassungswidrige Gesetze all dieser Ebenen aufheben. Das nationale Verfassungsgericht ist auch zuständig für Streitfragen zwischen den Staaten (Regionen) des Nordens und dem Zentralstaat. Abgesehen von der nationalen Verfassung muss auch der Südsudan sich eine eigene Verfassung geben, die von einem Übergangsparlament mit mindestens 2/3-Mehrheit zu verabschiedet ist. Das „Protokoll zur Machtteilung“ reserviert 70% der Sitze des „Süd-Parlaments“ der SPLA/M, 15% der NLP und 15% anderen Parteien.³⁶¹ Die südsudanesische Regierung besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und einem Ministerrat, der nach derselben Formel besetzt wird wie die parlamentarische Versammlung.

Während der Übergangszeit (2005-2011) behielten sowohl der Norden als auch der Süden ihre Streitkräfte. Die beiden Regionen hatten legislative, exekutive und judikative Institutionen. Auch auf dieser Regierungsebene wurden die politische Vertretung in festgelegtem Anteil der Sitze bis zur Abhaltung der Wahlen zugeteilt. Jeder Staat (Region) konnte seine Regierungsform mit einer eigenen Verfassung gestalten. Sonderbestimmungen galten für einige spezielle Regionen. Abyei soll eine eigene Autonomie erhalten und steht in direkter Beziehung zur nationalen Präsidentschaft des Sudan. Detaillierte Bestimmungen im CPT regeln auch die Autonomie der Kordofan-Nuba-Berge und der Region des Blauen Nils.³⁶²

4.5.5 Autonome Kompetenzen und Rechtsordnung

Angesichts des transitorischen Charakters dieser Autonomie bis zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts im Süden 2011 vereinbarten die Verhandlungspartner einen hohen Grad an autonomer Selbstregierung. Verteidigung, Grenzkontrollen, Außenpolitik, Einwanderung, Währung, nationale Polizei und andere gesamtstaatliche Dienstleistungen blieben in ausschließlich nationaler legislativer und exekutiver

Kompetenz. Der Südsudan hatte das Recht, sich eine eigene Verfassung zu geben, seine innere Sicherheit und Polizei zu regeln sowie auch die Wirtschaftspolitik, den Staatshaushalt und ein breites Feld öffentlicher Dienstleistungen. Auch die Staaten (Regionen) waren mit einer Reihe von ausschließlichen Befugnissen ausgestattet. Obwohl das CPT die jeweiligen Befugnisse genau auflistete, war angesichts der komplexen Drei-Ebenen-Struktur die Überschneidung von Kompetenzen häufig. Den autonomen Regionen Kordofan-Nuba Bergen und der Region des Blauen Nils wurden zusätzlich autonome Zuständigkeiten eingeräumt. Konflikte mussten gemäß folgenden Prinzipien entschieden werden:

- die grundsätzliche Anerkennung der Souveränität der Nation, der Autonomie des Südsudan und der Einzelstaaten;
- der Bedarf an einer nationalen Regelung oder speziell südsudanesischen Regelung
- das Subsidiaritätsprinzip
- die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt und der Schutz der individuellen Menschenrechte und staatsbürgerlichen Freiheiten.

Angesichts der eher lockeren Übertragung von Befugnissen an die verschiedenen Regierungsebenen nahm Weller an, dass die meisten Kompetenzen in der Hand der Regierung des Südsudan bleiben werden, während der Norden von der Zentralregierung regiert wird.³⁶³

Bezüglich des Geltungsbereichs des Zivil- und Strafrechts konnte sich der Südsudan völlig vom sudanesischen Scharia-Recht befreien. Doch war er in seiner Gesetzgebung nicht nur der gesamtstaatlichen Verfassung, sondern auch den staatlichen Rahmengesetzen und den allgemeinen Menschenrechten verpflichtet. Das CPT verlangte die Achtung sämtlicher internationaler Verpflichtungen, die der Sudan eingegangen ist. Das Machakos-Protokoll verpflichtete beide Verhandlungsparteien zur Einhaltung der Religionsfreiheit und zur Verhinderung von Diskriminierung aus religiösen Gründen. Dies betrifft vor allem Millionen von Nicht-Muslimen, die im Norden leben und dadurch von einer Bestrafung nach der Scharia verschont bleiben.³⁶⁴

Im CPT wird Arabisch als Sprache anerkannt, „die im Sudan am stärksten verbreitet ist“ (Paragraph 2.8.2 CPT). Somit sind das Arabische als bedeutende Sprache auf nationaler Ebene und das Englische als offizielle Amtssprachen der Zentralregierung sowie des

³⁶⁰ Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005, S. 169

³⁶¹ Marc Weller/Stefan Wolff (ed., 2005), S.170

³⁶² Marc Weller/Stefan Wolff (ed. 2005, S.171

³⁶³ Marc Weller (2005), S. 173

³⁶⁴ *ibd.*, S.175

Geschäftslebens und des Bildungswesens anerkannt (Paragraph 2.8.3). Auf der Ebene der Staaten (Regionen) kann weiteren Sprachen der Status einer Amtssprache zuerkannt werden.

Ein weiterer Knackpunkt des CPT war die detaillierte Regelung der Aufteilung nationaler Ressourcen, vor allem des Erdöls, das für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Südsudan von größter Bedeutung ist. Die Erlöse aus der Erdölförderung im Süden wurden unter der Autonomieregelung zu jeweils 50% zwischen dem Norden und dem Süden aufgeteilt. 2% gingen im Verhältnis zur geförderten Menge an den Staat (Region), auf dessen Gebiet das Erdöl gefördert wird. Weitere Aspekte der Finanzierung waren im CPT genau geregelt worden, zumal der Südsudan bisher finanziell diskriminiert war und seine Wirtschaft heute völlig darniederliegt.

4.5.6 Schlussfolgerungen

Die Lösung des Sudankonflikts ist eines der bedeutendsten Beispiele der Konfliktlösung durch Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der jeweiligen betroffenen Bevölkerung der einzelnen Regionen im Wege einer Volksabstimmung in der jüngsten Zeit. Diese Abstimmung ist vereinbarungsgemäß erst nach einer 6-jährigen Übergangsphase der Territorialautonomie im Januar 2011 abgehalten worden. Nach zwei Jahrzehnten Krieg mit dem Zentralstaat ist der Südsudan gemäß CPT als eine Einheit mit dem Recht auf Selbstbestimmung voll anerkannt worden. Zwar hatte es neben der Unterstützung mächtiger Regierungen auch internationalen Druck auf die Konfliktparteien gegeben, doch im Allgemeinen ist dieses Friedenspaket das Ergebnis eines echten Kompromisses zwischen den Konfliktparteien, der sudanesischen Regierung und der SPLA/M. In der Übergangsphase der transitorischen Territorialautonomie des Südens konnten die Voraussetzungen für die staatliche Unabhängigkeit des Südsudans weiter aufgebaut werden. Eingedenk des über 50 Jahre meist blutigen Konflikts mit der Zentralregierung in Khartum, die von der arabischen Bevölkerungsmehrheit im Norden gestützt wird, haben sich die Südsudanesen mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit ausgesprochen. Am 11. Juli 2011 ist diese offiziell ausgerufen worden und der Südsudan wurde zum 193 Mitglied der UNO.

Die Lösung des Südsudankonflikts 2005-2011 war ein für Afrika einzigartiger Vorgang der Einrichtung einer

Territorialautonomie als Übergangslösung, nachdem sich ein Staatsmodell mit von den Kolonialmächten übernommenen Staatsgrenzen über 50 Jahren nicht bewährt hatte. Doch wird Territorialautonomie auch innerhalb der beiden entstehenden Staaten eine höchst wichtige Frage bleiben. Diesen Übergang stellen sich jedoch eine Fülle von Problemen entgegen. Innerhalb des Sudan und des neuen Staats Südsudan tun sich jedoch alte-neue Autonomiekonflikte auf. Es fragt sich, ob der Norden z.B. bereit ist, der Konfliktregion Darfur Autonomie einzuräumen, und ob das Recht auf Territorialautonomie auch innerhalb des Südsudan, vor allem gegenüber Kordofan-Nuba Berge, Blauer Nil-Region und Abyei als Konfliktlösung eingehalten wird, wie im CPT vereinbart.

Quellen

<http://www.voiceofsudan.com>: Allgemeines über den Südsudan

<http://www.southsudannation.com>: Website für die Unabhängigkeit des Südsudan

[http://www.afrika.geotoday.de/Sudanesische_Volksbefreiungsarmee_\(2\)](http://www.afrika.geotoday.de/Sudanesische_Volksbefreiungsarmee_(2))

<http://www.sudanupdate.org>: unabhängige Website für die Unabhängigkeit des Südsudan

<http://www.un.org/Deps/dpko/missions/unmis>: Website der UN-Missionen im Südsudan

<http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/darfur/compax>: das Allg. Friedensabkommen zwischen der SPLA/M und der Regierung des Sudan ("Comprehensive Peace Agreement")

Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996, S.308-332

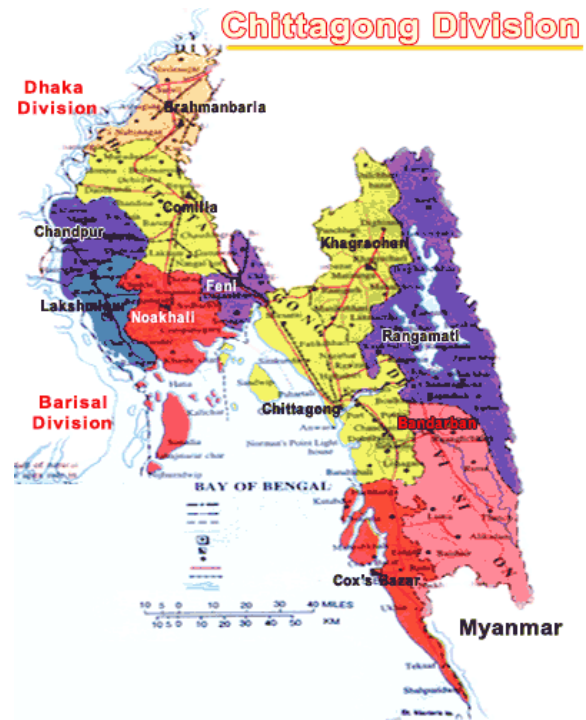
Marc Weller, *Self-governance in interim settlements: the case of South Sudan*, in: Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005

4.6 Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung

Wenn man als Forscher die politische Landkarte der mindestens 195 Staaten der Erde in Augenschein nimmt, lassen sich verschiedene Formen territorialer Gewaltenteilung verzeichnen, die bisweilen offiziell als „Autonomie“ bezeichnet werden. Abgesehen von offenkundig autoritären Staaten wie China und Myanmar muss in Staaten mit mangelhafter Demokratie bzw. „hybriden Staatsformen“ genau analysiert werden, ob solche Arrangements der Gewaltenteilung den Kriterien für Territorialautonomie laut Kapitel 2.10 entsprechen. Im Folgenden werden einige typische Fälle von territorialer Gewaltenteilung kurz vorgestellt, die zwar auch offiziell angesichts bestimmter Merkmale als „Selbstregierung“ oder Selbstverwaltung bezeichnet werden, anhand der in diesem Ansatz verwendeten Kriterien jedoch nicht als „modernes Autonomiesystem“ bzw. echte Territorialautonomie klassifiziert werden können.

4.6.1 Bangladesh: Pseudo-Autonomie in den Chittagong Hill Tracts (CHT)

Die Eingliederung der CHT in den Staat Bangladesh und vorher in den Staat Pakistan ist ein Erbe des britischen Kolonialismus. Die indigenen Völker dieses Gebiets haben weit weniger ethnisch-kulturelle und religiöse Gemeinsamkeiten mit den Bengalen und insbesondere mit Pakistan als etwa China mit Tibet. Jahrhunderte lang waren die CHT nur von 13 indigenen Völkern besiedelt, die im 19. Jahrhundert unterworfen, ihrer Selbstregierung beraubt, und kolonisiert wurden. Die forcierte Assimilation führte schließlich zum bewaffneten Konflikt. Bereits unter britischer Herrschaft hatten die CHT eine Art von Autonomie im Sinne einer begrenzten Selbstverwaltung inne, die vom britischen Vizekönig beaufsichtigt wurde. Später wurden die CHT wie zahlreiche andere Gebiete im Nordosten Indiens zur „excluded area“, einer Art Reservat, das nicht-indigene Personen nicht betreten durften. Grenzregelungen für diese Gebiete, ihre Befreiung vom Geltungsbereich der britischen Justiz, die Anwendung des Gewohnheitsrechts beim Landrecht und die Anerkennung der lokalen Häuptlinge und ihrer Befugnisse gehörten zur kolonialen Verwaltungspraxis in diesen vormals zum Großteil zu Assam gehörenden Gebieten.



Nach der Teilung Pakistans und der Entstehung Bangladeshs 1971 wurde in die Verfassung von Bangladesh kein Passus zur Anerkennung der ethnischen Minderheiten eingefügt. Vielmehr wurde Bangladesh zum Einheitsstaat erklärt. Zwar verpflichtet Art. 23 der Verfassung den Staat zur Erhaltung der kulturellen Traditionen und des kulturellen Erbes der Minderheiten, doch nur mit dem Oberziel, „die nationale Kultur zu bereichern“. Der Islam und die bengalische Sprache sind die Grundwerte dieses Staats, der nur in wenigen Ausnahmen die Rechte und Identität von Minderheiten anerkennt. Das Konzept der Territorialautonomie blieb der Rechtsordnung von Bangladesh fremd bis zum Zeitpunkt, als eine Lösung für den Konflikt mit den indigenen Völkern der CHT gefunden werden musste.

Als die gewählten Vertreter der CHT 1973, also gleich nach der Unabhängigkeit Bangladeshs, Autonomie und einen Stopp des Zustroms neuer bengalischer Siedler forderten, lehnte der Staatschef Scheich Mujibur Rahman dies rundweg ab. Nach vielen Jahren des Eindringens bengalischer Siedler, der Abholzung der Wälder, der Enteignung und Vertreibung der indigenen ethnischen Gruppen, gingen diese zum bewaffneten Widerstand über. Die Regierung von Bangladesh reagierte nicht nur mit massiver militärischer Repression, sondern forcierte ihre Siedlungspolitik, wodurch sich die Zusammensetzung der Bevölkerung der CHT drastisch änderte. Lag 1947 der Anteil der bengalischen Siedler noch bei weniger als 10% der Gesamtbevölkerung der CHT, stieg er bis heute auf mehr als 50%. 1997 schloss die Regierung in Dhaka

und die Vertreter der Mehrheitsparteien der CHT nach längerem Blutvergießen das CHT-Friedensabkommen ab, das als zentralen Punkt eine begrenzte Autonomie für die gesamte Region vorsah. Doch kam echte Selbstregierung und der volle Schutz der Rechte der indigenen Völker in diesem Gebiet in Form einer in der Verfassung verankerten Territorialautonomie nie zum Tragen. (94)

Das Friedensabkommen für die CHT von 1997 legte eine in drei Ebenen gegliederte Selbstverwaltung des gesamten Gebiets fest, wobei die zentrale Rolle dem Regionalrat (District Council) der CHT zukommen sollte. In Dhaka wurde ein Sonderministerium für die Angelegenheit der CHT geschaffen. Doch das Gesetz zur Konstituierung des Regionalrats der CHT legte die im Friedensabkommen von 1997 vorgesehene Autonomie sehr eng aus. Die Bezirksräte sollten laut Abkommen 33 Kompetenzbereiche erhalten, tatsächlich waren es nur 19. Die für die CHT wichtige Frage des Landrechts und die lokale Polizei waren ausgeschlossen. Die im Friedensabkommen von 1997 vorgesehenen Bezirksräte auf der Stufe unterhalb des Regionalrats sind nicht gewählt, sondern bloß ernannt worden und haben keine Gesetzgebungsbefugnisse. Somit fehlt diesen Institutionen sowohl die Legitimität, als auch das Potenzial, echte Autonomie auszuüben.

Die Landrechtskonflikte zwischen den Ureinwohnern und den bengalischen Siedlern konnten somit nicht vor Ort gelöst werden. Überdies wurde das Friedensabkommen von 1997 nicht verfassungsrechtlich abgesichert. Es verfehlte den Hauptzweck, eine Vertrauensbasis zwischen den staatstragenden Parteien Bangladeshs und den wichtigsten Kräften der indigenen Völker herzustellen. Zudem gab es auch keinen klaren Zeitplan für die Umsetzung des Abkommens. Aufgrund dieses Scheiterns griff ein Teil der indigenen Bewegungen wieder zu den Waffen. Sie fordern echte Autonomie, die dem Zentralstaat nur die Verteidigung, das Geldwesen, die Steuerpolitik und die Schwerindustrie überantworten sollte. Solange die Kernfrage des Konflikts, nämlich echte Gesetzgebungshoheit, verfassungsrechtliche Absicherung der Autonomie, Stopp der Zuwanderung und Schutz der Landrechte der indigenen Völker – nicht geregelt werden, scheint es für die CHT keine von beiden Seiten akzeptierte Lösung zu geben.



4.6.2 Azad Jammu und Kaschmir und Gilgit-Baltistan: autonome Regionen Pakistans?

Azad Jammu und Kaschmir (AJK, wörtlich "Freies Jammu und Kaschmir") ist der westliche Teil des früheren Fürstenstaats von Jammu&Kashmir, heute ein Teil Pakistans. Gilgit-Baltistan, der nördlichste Teil dieses Fürstenstaats, wurde 1947 als "Northern Areas" Pakistan einverleibt. Bei der Teilung von Britisch-Indien 1947 erhielten die Fürstenstaaten die Möglichkeit, für Indien oder Pakistan zu optieren. Doch der letzte Maharadscha von Jammu und Kaschmir, Hari Singh, wollte sein Fürstentum als unabhängige Einheit erhalten. Im Oktober 1947 drangen pakistanische Freischärler aus dem Nordwesten Pakistans mit Unterstützung der pakistanischen Armee in Kaschmir ein, worauf der Maharadscha die Hilfe Indiens anforderte. Indien war dazu nur unter der Bedingung bereit, dass Kaschmir sich Indien anschloss. Am 20. Oktober 1947 unterzeichnete Hari Singh die "Beitrittserklärung zu Indien" und gab damit den Weg frei für die militärische Intervention der indischen Armee gegen den Anspruch Pakistans auf ganz Jammu und Kaschmir. 1948 kam es entlang der sog. "Line of Control" (LoC) zu einer militärischen Pattsituation: die LoC wurde im Abkommen von Shimla 1972, nach dem neuerlichen indisch-pakistanischen Krieg um Kaschmir, als vorläufige Grenze zwischen dem indischen und pakistanischen Teil Kaschmirs festgeschrieben. Die beiden Staaten einigten sich darauf, den Konflikt in bilateralen Verhandlungen friedlich lösen zu wollen. Schon 1949 teilte die pakistanische Regierung den nördlichen und westlichen Teil des früheren Fürstenstaats von Jammu und Kaschmir in zwei völlig getrennt verwaltete Einheiten mit unterschiedlichem Status auf:

- Azad Jammu und Kaschmir (AJK, mit 13.297 km²): ein Landstreifen im Westen des von Indien verwalteten Kaschmirts.
- Die von der Bundesregierung direkt verwalteten

Nordgebiete (Federal Administered Northern Areas F.A.N.A., mit 72.496 km²) als de-facto abhängiges Gebiet Pakistans.

AJK ist gemäß der Verfassung Pakistans kein regulärer Teil des Staatsgebiets und seine Bewohner sind nie durch gewählte Abgeordnete im Bundesparlament in Islamabad vertreten worden. Das gesamte Gebiet des früheren Fürstenstaats von Jammu und Kaschmir bleibt, gemäß pakistanischer Position, ein umstrittenes Gebiet, das von Pakistan beansprucht wird. Seine Aufteilung muss in direkten Verhandlungen zwischen Indien und Pakistan geklärt werden. Indien betrachtet die unter Pakistans Oberhoheit stehenden Gebiete als "von Pakistan besetztes Kaschmir", während Pakistan das Kaschmirtal, Ladakh und das östliche Jammu als "indisch besetztes Kaschmir" bezeichnet. Während Indien den östlichen Teil voll in den Staat eingliedert hat, fordert Pakistan dagegen die Einlösung des von den Vereinten Nationen ausgesprochenen Auftrags zur Abhaltung einer Volksabstimmung, um die Aufteilung endgültig zu klären. Dabei zeigt sich Pakistan auch nicht gewillt, einer dritten Option zuzustimmen, nämlich der Bevölkerung von Jammu und Kaschmir bei einer Volksabstimmung die Möglichkeit zu eröffnen, die Unabhängigkeit zu erhalten.

AJK hat eine eigene Verfassung, gesetzgebende Versammlung (Parlament), Regierung und Verfassungsgericht. Die erste Kammer des Parlaments von AJK setzt sich aus 41 direkt gewählten und 8 ernannten Abgeordneten zusammen. Der "Interim Constitution Act" von 1974 gestand diese Institutionen zu, doch die bisherigen Wahlen waren immer dem Verdacht und der Kritik massiver Wahlfälschungen ausgesetzt. So wurden etwa Parteien, die für die Unabhängigkeit ganz Jammu und Kaschmirs eintreten, gar nicht zu den Wahlen zugelassen. Dies gilt speziell für die Jammu and Kashmir Liberation Front (JKLF) und die All Party National Alliance, die auch im indisch verwalteten Kaschmir präsent sind.³⁶⁵ Dementsprechend hat sich seit mehr als 60 Jahren dieselbe, gegenüber der Regierung in Islamabad subalterne Partei in AJK mit absoluter Mehrheit an der Macht gehalten, nämlich die All Jammu and Kashmir Muslim Conference. Es stellt sich die Frage, ob Wahlen unter diesen Rahmenbedingungen als frei und fair betrachtet werden können und demzufolge AJK als ein "modernes Autonomiesystem" im Rahmen des pakistanischen Staats gelten kann, unter Wahrung des Bestimmungskriteriums eines demokratischen Rechtsstaats. Doch weder sind die Wahlen zum

Regionalparlament von AJK wirklich frei und fair, noch sind die Institutionen dieses "Freistaats" wirklich von der Zentralregierung Pakistans unabhängig. Das übergeordnete politische Organ, das die Fäden in AJK zusammenhält, ist vielmehr der 11-köpfige "Azad Jammu and Kashmir Council", der aus sechs Vertretern der Regierung von AJK und fünf Vertretern der pakistanischen Regierung besteht. Vorsitzender ist der Präsident Pakistans, weitere Mitglieder sind der Präsident und der Premierminister von AJK.

Bloß regelmäßig abgehaltene Wahlen zur Regionalversammlung, von welchen unliebsame politische Kräfte von vornherein ausgeschlossen sind, sind zwecks Einstufung eines substaatlichen Gebiets als "regionale Demokratie" nicht ausreichend, auch wenn die Wahlen auf gesamtstaatlicher Ebene internationalen Standards demokratischer Verfahren genügen. Darüber hinaus ist nicht zu bestreiten, dass AJK politisch, wirtschaftlich, finanziell völlig von Pakistan abhängig ist. Die ungelöste Frage des völkerrechtlichen Konflikts um Jammu und Kaschmir wird in diesem Fall als Vorwand dafür benutzt, eine ganze regionale Gemeinschaft von politischen Grundrechten und verfassungsrechtlichen Garantien auszuschließen.

Gilgit-Baltistan, Hunza und Nagar bilden die früher sogenannten "Northern Areas" Pakistans, ein Gebiet, wo sich drei der größten Gebirgszüge der Welt kreuzen: der Karakorum, der Hindukusch und der Himalaya. Bis 1848 waren diese Täler meist kleine unabhängige Königreiche. Dann wurden sie vom Herrscherhaus der Dogra von Kaschmir erobert und besetzt. Als die britischen Kolonialherren den Subkontinent 1947 verließen, entschied sich der Maharadscha von Kaschmir für den Beitritt zu Indien, obwohl sowohl Kaschmir (das Kaschmirtal und West-Kaschmir) als auch Gilgit-Baltistan eine fast ausschließlich muslimische Bevölkerung hatten. Gilgit-Baltistan wehrte sich dagegen mit einem bewaffneten Aufstand, der nach 91 Tagen am 1. November 1947 mit dem Abzug der Truppen des Maharadscha endete. Als sich eine neue Invasion mithilfe indischer Truppen abzeichnete, entschied sich der militärische Befreiungsausschuss von Gilgit-Baltistan, Pakistan beizutreten. Dieser Akt ist nie durch eine Volksabstimmung in diesem Gebiet ratifiziert worden. Die pakistanische Regierung erklärte das gesamte Nordgebiet zur "Gilgit Agency", das in der Folge von einem Statthalter (Agenten) Islamabads unter Anwendung des berühmten "Frontier Crimes Regulation Act" regiert wurde.

³⁶⁵ Art. 4 (7) und (2) der Interimsverfassung von 1974 besagen: " S.231 unten)

Seit Ende 1947 lebt die Bevölkerung von Gilgit-Baltistan (offiziell F.A.N.A. genannt) in einer Art rechtlichem Schwebestadium, da es weder formell Teil Pakistans ist, noch irgendeine institutionalisierte Form der Selbstregierung erhalten hat. Im Unterschied zu AJK, das eine Art Freistaat (Sonderregion) mit eigener Verfassung, Parlament, Regierung und Verfassungsrecht erhielt, wird Gilgit-Baltistan seit 64 Jahren wie ein "Abhängiges Gebiet oder Treuhändergebiet" verwaltet. Die Regierung in Islamabad ist der Auffassung, dass bei noch ungelöstem völkerrechtlichen Streit um Kaschmir, diesem früheren Teil des Fürstenstaats Jammu und Kaschmir kein definitiver Sonderstatus innerhalb Pakistans gewährt werden könne. Diese Position verletzt nicht nur die politischen Grundrechte der Bevölkerung von Gilgit-Baltistan, sondern ist auch in zweifachem Sinn widersprüchlich: zum einen hat der andere, von Pakistan besetzte frühere Teil von Jammu und Kaschmir sofort 1947 einen genau definierten Status als "Freistaat" mit eigenen "demokratisch" gewählten Institutionen erhalten; zum anderen ist Gilgit-Baltistan ethnisch-kulturell gesehen gar kein Teil von Jammu und Kaschmir, sondern nur Opfer der expansionistischen Politik des früheren Fürstenstaats von Jammu und Kaschmir, der diese abgelegene Region unter Duldung der britischen Kolonialherren im 19. Jahrhundert kolonisieren konnte.

Der Chefgouverneur von Gilgit-Baltistan wird von der pakistanischen Regierung ernannt und residiert in Islamabad. Sein Stellvertreter wird vom "Northern Areas Legislative Council" (NALC) gewählt, die jedoch über keine echten legislativen oder exekutiven Kompetenzen verfügt. Seit 1994 werden die 24 männlichen Mitglieder dieses Rates zwar direkt von der Bevölkerung gewählt, während die sechs weiblichen Mitglieder von den 24 gewählten Männern nachträglich ernannt bzw. kooptiert werden. Seit 1994 bildet das "Legal Framework Order" die rechtliche Grundlage für die Verwaltung von Gilgit-Baltistan, das die wenigen Zuständigkeiten dieses Pseudo-Landtags auflistet. Jeder einzelne Rechtsakt muss jedenfalls zwecks Inkrafttreten vom Ministerium für Kaschmirangelegenheiten in Islamabad gegengezeichnet werden. Dieses Ministerium hat auch alle finanziellen Angelegenheiten Gilgit-Baltistans in der Hand.

Wie die unabhängige Menschenrechtskommission Pakistans nach seiner Mission 2005 befand, will die Mehrheit der Bevölkerung von Gilgit-Baltistan, dass ihr Gebiet als 5. Provinz definitiv verfassungsrechtlich verankerter Teil Pakistans wird. Wenn dies rechtlich nicht möglich wäre, verlange die betroffene

Bevölkerung denselben Autonomiestatus (Freistaat) wie Azad Jammu und Kaschmir, mit folgender Mindestausstattung:

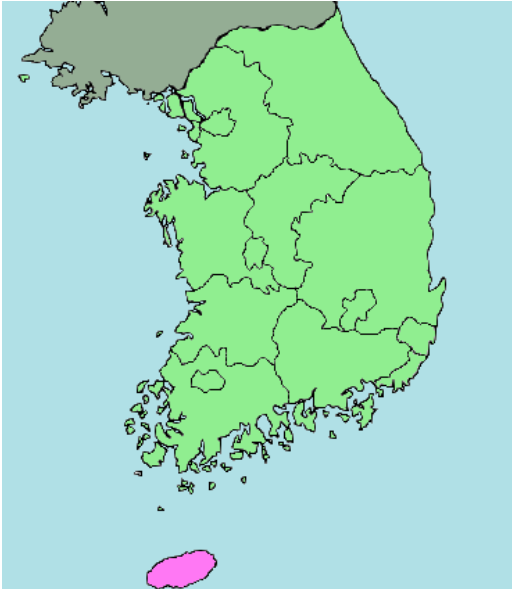
4. der Chef der Exekutive von Gilgit-Baltistan soll vom NALC gewählt und nur diesem verantwortlich sein;
5. der Legislativrat NALC soll tatsächliche Gesetzgebungshoheit erhalten;
6. der Chef der Exekutive sollte in Gilgit residieren und die regionalen Gesetze autonom umsetzen können, also volle Regierungsgewalt in den Zuständigkeiten des Freistaats ausüben können;
7. alle nicht im Zuständigkeitsbereich der NALC liegenden Kompetenzen sollten durch das allgemeine Bundesgesetz Pakistans geregelt werden;
8. eine autonome Justiz und voller Schutz der Menschenrechte sollte gewährleistet werden. Die Justiz müsse gegenüber der zentralen exekutiven volle Unabhängigkeit erhalten.

4.6.3 Weitere "Autonomie-ähnliche Arrangements territorialer Gewaltenteilung"

Abgesehen von den oben kurz erläuterten Formen regionaler Selbstregierung in Südasien, gibt es verschiedene Staaten in allen Kontinenten, die ähnliche Arrangements eingerichtet haben, die manchmal auch offiziell als "autonome Regionen" bezeichnet werden. An dieser Stelle wurden einige wenige solcher Fälle aufgeführt, auch um von Neuem die Notwendigkeit zu unterstreichen, zwischen moderner Territorialautonomie (unter Erfüllung der in 2.10 genannten Bestimmungskriterien) und anderen Formen territorialer Gewaltenteilung gut zu unterscheiden, die eines oder mehrere dieser Kriterien nicht erfüllen. In demokratischen Staaten bezieht sich dieses Defizit meist auf die fehlende Übertragung legislativer Kompetenzen, also von Gesetzgebungshoheit, an eine frei gewählte Regionalversammlung. In nicht-demokratischen Staaten hingegen geht es um das Fehlen demokratischer Institutionen und Verfahren sowohl auf zentralstaatlicher wie auf regionaler Ebene.

São Tomé und Príncipe

Der afrikanische Inselstaat São Tomé und Príncipe ist in sieben Bezirke gegliedert, sechs davon auf der größeren Insel São Tomé, und einer, der die gesamte kleinere Insel Príncipe umfasst und als Autonome



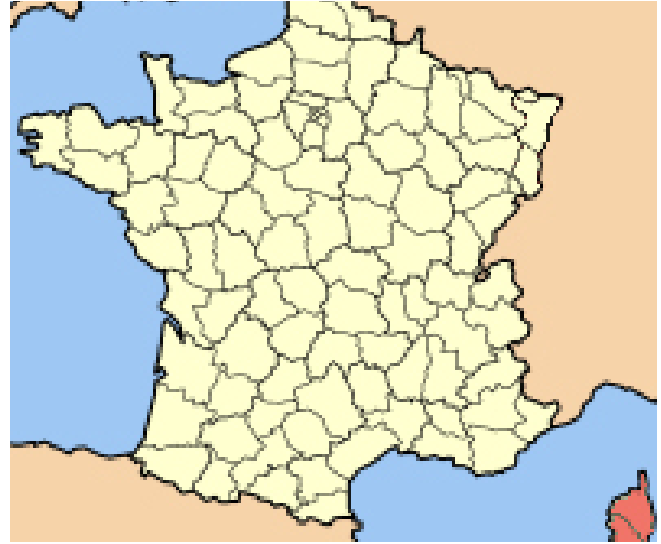
Region Príncipe bezeichnet wird. Alle Bezirke haben fast dieselben Zuständigkeiten, doch Principe verfügt über einen Bezirksregierungsrat mit einem beschränkten Maß autonomer Entscheidungsbefugnisse. Die Kompetenzen des Bezirks Príncipe sind seit 1995 ausgebaut worden: Principe hat nun eine fünfköpfige "Regionalregierung", doch nach wie vor keine Gesetzgebungshoheit.

Südkoreas Provinz Jeju

Im Februar 2006 wurde mit einem Sondergesetz die "Selbstregierung der Provinz Jeju-do" in Südkorea eingeführt. Die Insel erhielt damit einen Autonomiestatus, der sie von den übrigen Provinzen des Staats unterscheidet. Es gibt einen 41 Mitglieder umfassenden Provinzialrat, der allerdings nicht von der Bevölkerung der Insel gewählt, sondern von der Zentralregierung ernannt wird. Drei Mitglieder dieses Rats fungieren als politische Berater der Provinzregierung. Einige Verwaltungskompetenzen werden nun in Etappen vom Zentralstaat auf die Provinz Jeju übertragen. So wird Jeju eine eigene Lokalpolizei und ein eigenes Steuersystem haben. Dem Parlament Südkoreas ist es jedoch vorbehalten, jederzeit dieses Sondergesetz einseitig abzuändern.

Mauritius und Rodrigues

Der Inselstaat Mauritius im Indischen Ozean besteht aus mehreren Inseln. Die Regionalversammlung der von der Hauptinsel weit entfernten Insel Rodrigues ist ermächtigt, Regelungen für diese Insel zu verabschieden. U.a. erstellt sie den Haushalt der Inselverwaltung, kann ihn jedoch nicht endgültig verabschieden. Die Regionalversammlung kann Gesetze initiieren, doch müssen diese Entwürfe dem zentralen Parlament von Mauritius zur Diskussion



und Verabschiedung vorgelegt werden. Diese Art der Gewaltenteilung führt zwar zu einer gewissen Dezentralisierung der Entscheidungsverfahren, doch kann nicht von einer echten Territorialautonomie gesprochen werden.

Korsika (Frankreich)

Die korsische Regionalversammlung hat keine echte Gesetzgebungshoheit, sondern ein Initiativrecht und die "Regierungskompetenz zur Umsetzung von nationalen Gesetzen und Dekreten und zur Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen in einem erweiterten Zuständigkeitsbereich (Bildungssystem, Medien, Berufsausbildung, Kultur, Umweltschutz, sozialer Wohnbau, Regionalplanung, Landwirtschaft, Tourismus, Steuerfragen, öffentlicher Transport, Energieversorgung). Mit dem Sonderstatut von 1991 ist eine sechsköpfige Regionalexekutive geschaffen worden, deren Mitglieder von der Regionalversammlung gewählt werden. Die Zentralregierung wird auf Korsika von einem Präfekten repräsentiert, der als Garant der öffentlichen Ordnung und Verbindungs- und Vermittlungsorgan zwischen der Zentralregierung in Paris und der korsischen Exekutive betrachtet wird. Da Korsikas Regionalversammlung keine echte Gesetzgebungshoheit hat, kann seine Selbstverwaltung nicht als "Modernes Autonomiesystem" betrachtet werden. Die Zentralregierung ist nicht verpflichtet, die Regionalversammlung anzuhören, nicht einmal bei direkt die Insel betreffenden Fragen, obwohl der französische Premierminister die Versammlung bei Korsika direkt betreffenden Gesetz- und Dekretsentwürfen konsultieren kann. Legaré und Suksi stufen Korsika zu Recht nicht als Territorialautonomie ein, obwohl die Insel innerhalb Frankreichs einen Sonderstatus genießt.³⁶⁶

366 The 1991 Special Statute of Corsica is available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=13568764&indice=1&t>



Karakalpakstan

Karakalpakstan ist eine autonome Republik in Usbekistan mit eigener Verfassung und eigenem Parlament. Die Regierungsgeschäfte führt der Ministerrat von Karakalpakstan, dessen Präsident, der Regierungschef, ein ehemaliges Mitglied der usbekischen Staatsregierung sein sollte. Karakalpakstan hat auch ein eigenes Justizwesen und kann seine Verwaltungsstruktur frei bestimmen. Karakalpakstan hat sogar das verbriefte Recht auf Sezession, sofern seine Bevölkerung dies in einer Volksabstimmung so entscheidet. Unglücklicherweise reicht der Standard der politischen Rechte und demokratischen Freiheiten Usbekistans bei weitem nicht aus, um Karakalpakstan als "modernes Autonomiesystem" zu qualifizieren.

Nachichevan (Aserbaidschan)

Nachichevan bildet eine Autonome Republik innerhalb Aserbaidschans. Das Regionalparlament, Ali Majlis genannt, hat Gesetzgebungshoheit und wählt das Ministerkabinet, das die Regionalgesetze umsetzen soll. Der Präsident des Ali Majlis ist der höchste Repräsentant dieser autonomen Einheit. Das 45-köpfige Parlament wird alle fünf Jahre direkt gewählt. Abänderungen des Autonomiestatus von Nachichevan müssen mit demselben erschwerten Verfahren erfolgen wie Änderungen der aserbaidshanischen Verfassung. Sie müssen allerdings durch ein staatsweites Referendum bestätigt werden. Auch Aserbaidschan wird seitens internationaler Organisationen (Europarat) und Menschenrechtsorganisationen (z.B. Freedomhouse) kein ausreichender Standard an demokratischen Grundrechten und Freiheiten attestiert.

Gorno-Badakshan

Diese gebirgige Region der Republik Tadschikistan hat ihre eigene Regionalversammlung mit einer gewissen Gesetzgebungshoheit. Die Zuständigkeiten dieser autonomen Region werden durch ein Verfassungsgesetz geregelt. Die Grenzen der Region Gorno-Badakshan können nur mit Zustimmung dieses Regionalparlaments geändert werden. Die Mitglieder



dieser Versammlung werden gemäß regionalem Wahlgesetz bestimmt. Gorno-Badakshan hat auch sein eigenes Justizwesen. Allerdings wird die Exekutive der Region durch den Präsidenten Tadschikistans berufen. Einer der Assistenten des Präsidenten des nationalen Parlaments muss ein Abgeordneter aus Gorno-Badakshan sein. Insgesamt kann Gorno-Badakshan nicht als "modernes Autonomiesystem" eingestuft werden, weil Tadschikistan die Mindeststandards demokratischer Rechte und Grundfreiheiten nicht erfüllt.

Dieser Befund gilt in differenzierter Abstufung für alle Arrangements territorialer Gewaltenteilung in den Staaten Zentralasiens (Usbekistan, Aserbaidschan, Tadschikistan), für Pakistan und die Volksrepublik China. Entweder besteht überhaupt kein demokratisches System (China) oder die demokratischen Verfahren sind nicht ausreichend frei und fair (Aserbaidschan) oder die demokratischen Grundrechte (z.B. die Versammlungsfreiheit, das Recht auf Bildung von Parteien und politischen Vereinigungen, die Meinungsfreiheit und der Zugang zu Informationen, die Zulassung zu Wahlen usw.) sind zu restriktiv geregelt. Wie in Kapitel 2.10 ausgeführt, verhindert das Fehlen genuin demokratischer Institutionen, Grundrechte und Verfahren die substantielle Selbstregierung der Bevölkerung. M.a.W.: es macht für die Menschen einer offiziell "autonomen Region" keinen wesentlichen Unterschied, ob bestimmte Regierungsfunktionen von zentralen Ministerien ausgeübt werden oder vom Zentralstaat ernannte Mitglieder einer gesamtstaatlichen Machtelite, die aus dieser Region stammen, aber weder frei gewählt wurden noch der Regionsbevölkerung politisch verantwortlich sind.

ist das Kriterium eines funktionierenden Rechtsstaats auf zentraler und regionaler Ebene zwar erfüllt, und doch handelt es sich nicht um "moderne Autonomiesysteme". Derartige Regelungen bestehen etwa in den USA (US-Samoa und die Jungferninseln), in Neuseeland (Cook-Inseln, Tokelau und Niue), Australien (Norfolk-Inseln) (110). Unter dem Aspekt des Verfassungs- und Völkerrechts entsprechen die meisten dieser Arrangements dem Status eines abhängigen Gebiets gemäß Art. 73 der Charta der VN. Im Unterschied zu den im Kapitel 3 vorgestellten Regionalautonomien sind diese Gebiete – genauso wie die britischen Kronkolonien – verfassungsrechtlich nicht Teil des jeweiligen Staatsgebietes. Diese Gebiete genießen Sonderregelungen, entweder als abhängige Gebiete oder als assoziierte Einheiten und erfüllen damit nicht die in 2.10 genannten Bestimmungskriterien 1 und 3. In den meisten Fällen haben die Einwohner dieser Gebiete kein Wahlrecht für das Parlament des Zentralstaats. Dagegen ist die Regierung des Zentralstaats sehr wohl die höchste Entscheidungsinstanz bezüglich der Abänderung, Inkraftsetzung oder Blockierung von Entscheidungen, die von den legislativ oder exekutiv Verantwortlichen des Gebietes getroffen worden sind.

Es besteht kein Zweifel, dass in der politischen Praxis und im politischen Alltagsgeschäft dieser Gebietseinheiten ein hoher Grad an Autonomie besteht und die Einmischung der Kuratel-Staaten in die inneren Angelegenheiten (etwa durch die USA, Großbritannien, Australien und Neuseeland) sich auf das nötige Minimum beschränkt, solange die staatlichen Sicherheitsinteressen gewahrt werden.

Mit entscheidend für die Feststellung von autonomer politischer Entscheidungsgewalt ist aber auch die wirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeit von solchen früheren Kolonien. Im Rahmen des hier gewählten legalistischen Ansatzes zur Bestimmung moderner Autonomiesysteme kann aber eine feine, aber doch klar erkennbare Trennlinie gezogen werden etwa zwischen Neukaledonien (autonomes Überseegebiet Frankreichs, voll in den Staatsverband eingliedert) und Niue (ein mit Neuseeland frei assoziiertes Gebilde) und Amerikanisch-Samoa (ein abhängiges Gebiet gemäß Art. 73 VN-Charta) und wiederum St. Pierre und Miquelon (ein französisches Überseedépartement ohne Gesetzgebungshoheit). Wenn wir das Konfliktlösungspotenzial von Formen autonomer Selbstregierung als für die Zukunft relevante Form staatlicher Organisation als Richtwert setzen, kann nicht der Status des Abhängigen Gebiets

laut Art. 73 VN-Charta, ein Relikt der Kolonialzeit der großen Kolonialmächte, für regionale Gemeinschaften in aller Welt erstrebenswert sein, sondern nur ein modernes Autonomiesystem, das alle oben (Kap. 2.10) genannten Bestimmungskriterien zur Gänze erfüllt.

Teil 5

Schlussfolgerungen

5.1 Erfahrungen mit Territorialautonomie - Ein Überblick

5.2 Der Mindeststandard einer Territorialautonomie

5.3 Funktionale Elemente einer Territorialautonomie

5.4 Erfolgsbedingungen für Territorialautonomie

5.5 Autonomie als Lösungsweg für offene Konflikte?

Im Jahr 2011 funktionierten regionale Territorialautonomien, ausgewählt unter den in Kapitel 2.10 erläuterten Bestimmungskriterien, in mindestens 20 Ländern der Erde. Da einige Staaten mehr als eine autonome Region eingerichtet haben (Spanien hat 17 „Autonome Gemeinschaften“, Italien 5 Regionen mit Sonderstatut, Großbritannien 3, Nicaragua und Portugal 2 usw.) gibt es zur Zeit mindestens 60 Regionen oder Gebiete mit Territorialautonomie. Geht man von den genannten Bestimmungskriterien aus, hat sich Territorialautonomie seit 1921 bewährt, als die Åland Inseln ihren Sonderstatus innerhalb Finnlands erhielten, während die jüngste Autonomie der Provinz Vojvodina zuerkannt worden ist, deren Autonomie innerhalb Serbiens am 14. Dezember 2009 wieder hergestellt worden ist. Die Grundmerkmale der bestehenden Territorialautonomien sind - zumindest anhand eines Beispiels pro Land der insgesamt 20 Länder - im Teil 3 dargelegt worden. Im Abschnitt 4 sind einige wichtige Sonderformen von Territorialautonomie und „Autonomie-ähnliche Arrangements der Gewaltenteilung“ erläutert worden, was ein Gesamtbild dieser Art territorialer Gewaltenteilung unter verschiedenen staatsrechtlichen Rahmenbedingungen vermitteln soll.

Im vorliegenden Abschnitt 5 wird eine Übersicht über die bisherigen Erfahrungen mit Territorialautonomie geboten, um eine Art „Mindeststandard“ eines modernen Autonomiesystems herauszuschälen. Aufgrund der bisher gewonnenen Erfahrungen können jetzt Schlüsselfaktoren für den Erfolg von Autonomiesystemen aufgelistet und überlegt werden, wie diese Lektionen auf offene Konflikte angewandt werden können.

Zum Abschluss wird auf die Notwendigkeit eines kollektiven Rechts auf Autonomie eingegangen.

5.1 Erfahrungen mit Territorialautonomie - Ein Überblick

Nimmt man die vielfältige Anwendung von Autonomiekonzepten in allen Kontinenten zur Kenntnis, bietet Territorialautonomie eine Fülle möglicher Arrangements zur Konfliktlösung, insbesondere bei Konflikten mit ethnischem Hintergrund im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten und Minderheitenvölkern. Bei gegebener politischer Legitimation der Konfliktparteien bietet Regionalautonomie beiden Seiten, dem Zentralstaat und der nationalen Minderheit und der regionalen Gemeinschaft, angemessene Regelungen zur Befriedigung ihrer Interessen.

5.1.1 Typische Elemente von Autonomiesystemen

Territorialautonomie wird i.d.R. in Einheitsstaaten eingerichtet, doch gibt es Beispiele von autonomen Regionen auch in Bundesstaaten (Kanada, USA, Indien, Russland, Belgien). In einigen Staaten ist Regionalautonomie sogar zum Grundprinzip des territorialen Aufbaus des Gesamtstaats geworden wie in Spanien und in geringerem Maße in Italien. Im spanischen System, das fließende Grenzen Richtung asymmetrischen Föderalismus aufweist, ist die Territorialautonomie gar abgekoppelt worden von ihren historischen Entwicklungsgründen, nämlich der Präsenz von Minderheitennationen wie Katalonien, Galizien und dem Baskenland. In einer Art verstecktem Föderalismus ist Regionalautonomie zum Strukturprinzip der vertikalen Gewaltenteilung in Spanien geworden, um einen höheren Grad an Subsidiarität und Demokratie zu gewährleisten. Doch abgesehen von Spanien dient Territorialautonomie in den meisten Regionen der Welt immer noch als Regelung zum Schutz der Rechte und Interessen von besonderen Minderheiten und Regionalgemeinschaften. In der Folge sind einige Schlüsse aus dem funktionalen Vergleich bestehender Autonomien zu ziehen, bevor wir auf die Entwicklungsperspektiven zurückkommen.

In historischer Perspektive war die Präsenz von ethnischen oder nationalen Minderheiten, die die Forderung nach Selbstregierung stellten, eine Grundvoraussetzung von Territorialautonomie. Diese Minderheit muss zwei weitere Bedingungen erfüllen, nämlich in der Lage sein, überhaupt die politische

Vertretung ihrer Interessen zu organisieren sowie mit Unterstützung der Bevölkerung eine starke Bewegung für Autonomie zustande zu bringen. In keinem Fall ist Autonomie aus bloßer Großzügigkeit oder „Weisheit“ eines Zentralstaats heraus gewährt worden, sondern nur aufgrund politischen Drucks, manchmal gewaltsamen Widerstands bis hin zum offenen Krieg. Autonomie in der Form von Regionalautonomie ist in der Regel nirgendwo geschenkt worden, sondern musste erkämpft werden.

Der „ethnische Faktor“ als Legitimations-basis einer Autonomie war bisher die Regel, doch ausnahmsweise haben auch Regionen, die sich nur geographisch, historisch oder politisch vom Mutterland abheben, Autonomie erhalten (z.B. die Azoren und Madeira, einige spanische Regionen wie Andalusien und die Kanaren, Sizilien und Friaul-Julisch Venetien in Italien, einige autonome Regionen Russlands). Der Fall der drei autonomen Regionen Großbritanniens beweist, dass Sprache und Ethnizität keine entscheidenden Faktoren für Autonomie sein müssen: obwohl Englisch in allen drei Regionen – Schottland, Nordirland und in geringerem Ausmaß in Wales – die absolut dominante Sprache ist, stellt die regionale Geschichte, die Selbstwahrnehmung der Bevölkerung und die komplexe politische Beziehung zwischen sozialen Gruppen mit verschiedenen Identitäten einen gewichtigen Grund für die Lösung des Konflikts durch devolution dar, nämlich der Übertragung von Kompetenzen an autonome Regionen.

Territorialautonomie ist in Anbetracht der heutigen Autonomiesysteme jedenfalls das weitestreichende Konzept des Minderheitenschutzes. Eine wachsende Zahl von nationalen Minderheiten und Minderheitenvölkern hat erfahren, dass keine absolute Notwendigkeit der Gründung eines eigenen Staats oder des Anschlusses an einen anderen Staats besteht, sofern Territorialautonomie ausreichend Gewähr für die Erhaltung der Identität und der kollektiven Rechte einer Gruppe bietet.

Das zahlenmäßige Gewicht einer solchen Gruppe oder eines Volks ist bedeutend, aber nicht entscheidend. Gemessen an der Bevölkerungszahl gibt es einen erheblichen Unterschied zwischen den größeren autonomen Regionen, wie z.B. Katalonien (7,5 Millionen Einwohner), Sizilien, Schottland und Aceh (zwischen 4 und 5 Millionen) und den kleinsten autonomen Regionen, den Nordischen Inseln Grönland, Färöer und Åland (zwischen 27.000 und 56.000), der Comarca Kuna Yala (47.000) und Nunavut, wo nur 30.000 Menschen

leben. Noch bedeutender ist die geographische, periphere Lage, die die Gewährung einer Autonomie erleichtert. Doch auch die kleine und verstreut lebende Gruppe der Inuit und Nunavut, musste mehrere Jahrzehnte verhandeln, bis die Autonomie eingerichtet werden konnte, ganz zu schweigen von den Kuna in Panama, die bei ihrem Kampf um Autonomie in den 1920er Jahren nur das Glück hatten, sich gegen einen verhältnismäßig schwachen Staat durchsetzen zu müssen.

Eine weitere, durch die bisherige Erfahrung belegte Grundvoraussetzung ist die kompakte Siedlungsweise eines Minderheitenvolks oder einer nationalen Minderheit auf seinem angestammten Gebiet. Minderheiten, die über mehrere Regionen oder Gebietseinheiten verstreut leben, können sich auf politischer Ebene schwerlich organisieren. Auch kann Autonomie einer Minderheit wenig Nutzen stiften, deren Angehörige zu einem guten Teil außerhalb des autonomen Gebiets leben oder keine stabile Mehrheit innerhalb der autonomen Region bilden. Dies stellt ein größeres Problem in einigen Föderationssubjekten Russlands dar, worin die betroffene Titularminderheit keine Mehrheit bildet, sondern die Russen, und viele Angehörige dieser nationalen Minderheit (in machen Fällen sogar die Mehrheit kleiner Völker) verstreut leben. Das Konzept der Territorialautonomie darf aber weder mit „ethnischer Autonomie“ im Sinne der Reservate verwechselt werden noch mit Kulturautonomie, das keine territoriale Machtübertragung vom Zentralstaat voraussetzt. Es ist jedenfalls eine besondere Verantwortung für Regionalautonomien, den Schutz der ethnischen Minderheiten zu wahren, auch wenn diese Minderheiten keine Mehrheiten innerhalb der autonomen Region bilden.

Dieser Umstand führt zur Frage der Grenzziehung autonomer Regionen, die notwendigerweise nach ethnischen Kriterien erfolgen muss, wenn Minderheitenschutz das Oberziel ist. Doch in der Realität werden auch historische Entwicklungen und politische Interessen mitberücksichtigt. Hier stellen sich zwei Arten von Problemen. Zum ersten haben Zentralregierungen verschiedentlich versucht, die Grenzen einer Region zum Nachteil der dort lebenden nationalen Minderheiten zu ziehen, wodurch den Angehörigen des Mehrheitsvolks auch eine Mehrheit auf regionaler Ebene gesichert wurde.³⁶⁷ Zum zweiten kann die Erweiterung der autonomen Region zu

³⁶⁷ Das jüngste Beispiel für einen akuten Konflikt aufgrund einer derartigen Politik findet sich derzeit in der indonesischen Provinz Westpapua (Irian Jaya).

einer vorgeblichen „historischen Ausdehnung“ eine nationale Minderheit oder ein Minderheitenvolk wiederum in eine Minderheitensituation in der eigenen autonomen Einheit zurückdrängen.³⁶⁸ Es stellt sich somit das Risiko, dass eine Territorialautonomie seine Grundziele des Minderheitenschutzes nicht erreicht, wenn die angepeilte Minderheit zahlenmäßig auch in der autonomen Region eine Minderheit bleibt.

Das Konzept der Territorialautonomie ist ein flexibles Instrument zur Aufteilung von Befugnissen, doch wenn Minderheitenschutz das Oberziel ist, müssen unabhängig von der Größe der Minderheiten beide Faktoren die zentrale Rolle der Minderheit unterstützen: die Ziehung der Grenzen der betroffenen Region und die internen Formen der gemeinsamen konkordanzdemokratischen Machtausübung.³⁶⁹

Dieses Argument führt zu einer eminent wichtigen Frage, die den Erfolg von Territorialautonomie als Mittel der Konfliktlösung ganz wesentlich mitbestimmt: neben dem Willen einer ethnisch-kulturellen Gruppe, als solche weiter zu bestehen, ist im Rahmen eines pluralistischen Autonomiesystems auch der Wille zum Zusammenleben und zur Zusammenarbeit erforderlich. Wenn ethnische Gruppen aus geschichtlichen Gründen und infolge lang anhaltender Gewalt in offenem Konflikt gegeneinander stehen, kann das Machtteilungsarrangement und die gemeinsame Verantwortung kaum zum Tragen kommen. In einigen der heutigen Territorialautonomien haben die nationalen Minderheiten seit Einrichtung der Autonomie innerhalb der Region die Mehrheit gegenüber den Angehörigen der nationalen Mehrheit gehabt. Der fehlende Wille zur Kooperation und Achtung der Rechte interner Minderheiten hat in Einzelfällen sogar zu „ethnischer Säuberung“ geführt, dem Versuch, gewaltsam ethnisch-homogene Regionen herzustellen. Dies setzte den Bestand und die Chance auf Autonomie aufs Spiel, sowohl durch Eingreifen des Zentralstaats als auch durch den Entfall der Unterstützung von außen, der Schutzmacht oder der internationalen Gemeinschaft. Um das kreative

³⁶⁸ Dies ist in den Atlantikregionen Nicaraguas der Fall, insbesondere in der RAAN, wo indigene Völker sich immer mehr unter Druck fühlen. Auch in verschiedenen autonomen Regionen und Republiken Russlands ist diese Konfliktlage aktuell, wo „Titular-Minderheitenvölker“ gegenüber der russischen Bevölkerung in der Minderheit sind.

³⁶⁹ Dies wäre der Fall, wenn die Autonome Gemeinschaft des Baskenlands auch die Autonome Gemeinschaft von Navarra umfassen würde, in welcher eine nur kleine Minderheit von Baskisch-Sprechern lebt. Die Baskisch-sprechenden und „fühlenden“ Personen wären in einem solchen „größeren Baskenland“ in der zahlenmäßigen Minderheit

Potenzial einer Autonomie zu entfalten, müssen in solchen Fällen konkordanzdemokratische Mechanismen und eine gemeinsame politische Verantwortung die territoriale Dimension der Autonomie stärken, indem jede Art von Vergeltung oder innerer Diskriminierung vermieden wird.

Somit darf die territoriale Dimension einer Autonomie nie unterschätzt werden, wenn eine dauerhafte Konfliktlösung und Frieden erreicht werden sollen. Wenn eine Autonomie Erfolg haben soll, müssen die einzelnen Volksgruppen einer multiethnischen Region diese Region als gemeinsames Haus begreifen, worin politische Macht und Verantwortung auf alle verteilt werden muss, zum Nutzen aller. Dies fällt dort besonders schwer, wo die demographische Zusammensetzung einer Region politisch verändert worden ist, indem zahlreiche Angehörige des Mehrheitsvolks des Staats neu angesiedelt wurden (Chittagong Berggebiete, Südtirol, Krim, Irian Jaya) oder bei starker Präsenz von Nachfahren einstiger Siedler der früheren Kolonialmächte (Caldoches in Neukaledonien, Mestizos in Nicaraguas Atlantikregion, christliche Filipinos im muslimischen Mindanao, Javaner auf Irian Jaya). Eine Atmosphäre der Vergeltung und umgekehrter Diskriminierung verschafft dem Staat nichts anderes als einen Vorwand, zu intervenieren und die Autonomie wieder zu beschränken.

Der Faktor Zeit ist ebenfalls von Bedeutung: die meisten erfolgreichen Autonomiesysteme brauchten Jahrzehnte bis zur vollen Umsetzung (z.B. Südtirol, Åland Inseln, Grönland, Färöer, Puerto Rico, Comarca Kuna Yala). Ihre Autonomiestatute erfuhren wiederholt eine weitgehende Revision, die den Grad an Autonomie insgesamt erhöhte. Autonomieprozesse in Ostasien zeigen, dass die Abtretung eines Teils der Staatsgewalt an substaatliche Einheiten in Staaten wie Papua Neu Guinea, Indonesien, den Philippinen aber auch in Frankreich lange Zeit und Geduld der betroffenen Regionen erforderte. Der vielleicht schmerzlichste Werdegang einer Autonomielösung war jener des Südsudan mit 19 Jahren Krieg und politischem Konflikt und mehr als zwei Millionen Opfern. Im Nachhinein lässt sich erkennen, dass der sudanesischer Staat, so wie er aus der Kolonialzeit heraus 1954 gegründet worden war, sich nie für ein stabiles Autonomiesystem für den Süden engagiert hat. Überdies ist die Bevölkerung des südlichen Teils des nach Fläche größten Staats Afrikas nie in demokratischer Form um Zustimmung zur „Zwangsehe“ mit dem Norden befragt worden.

Stabilität scheint ein weiteres wichtiges Element zu

sein, da die Gewährung von Autonomie ja vom Verzicht auf die Ausübung externer Selbstbestimmungsrechtes begleitet wird. In den meisten Regionen gibt es noch politische Kräfte, die für Sezession eintreten. Sie wünschen sich die Unabhängigkeit oder den Anschluss an den verwandten Schutzmacht-Staat, doch schrumpft ihr Einfluss bei funktionierender Autonomie (Nordirland, Baskenland, Südtirol, Neukaledonien).

In den meisten Fällen konnte die Einführung von Autonomie Gewalt beenden. Andererseits wird Gewalt aber von nationalen Minderheiten ausgeübt, die keine Autonomie erhalten haben, wie z.B. von Muslimen in Pattani (Thailand), von verschiedenen Minderheitenvölkern in Myanmar/Burma; den indigenen Völkern West Papua/Irian Jayas und einigen kleineren Völkern des indischen Nordostens.³⁷⁰ Auch die gewaltbereiten Fraktionen von Selbstbestimmungsbewegungen scheinen dem Beispiel der IRA in Nordirland zu folgen (ETA im Baskenland, kleinere Gruppen auf Korsika) und die Gewaltstrategie aufzugeben, wenn die Autonomie weit genug ausgebaut wird. Langwährende Gewalt hatte in solchen Regionen zu Autonomiekompromissen geführt. Anscheinend hat eine wachsende Zahl von Staaten erkannt, dass Autonomie der Integration von kleineren Völkern und nationalen Minderheiten in den Staat fördert und Konfliktsituationen eher stabilisiert, die sonst außer Kontrolle geraten könnten.

5.1.2 Autonomie geografisch „einseitig“ verteilt

Blickt man auf die „Weltkarte der Autonomien“, ist Europa noch klar als Schwerpunkt bestehender Autonomien auszumachen.³⁷¹ Die Territorialautonomien Europas haben sich in nahezu allen Fällen zum Nutzen der beteiligten Akteure bewährt, nämlich der nationalen Minderheiten, die regionalen Gemeinschaften, die Zentralstaaten und einige Schutzmacht-Staaten. In keinem der 11 europäischen Staaten mit funktionierenden Autonomiesystemen gibt es eine politische Debatte, diese wieder

zurückzustutzen. Im Gegenteil: in den meisten Fällen werden Autonomiestatute weiterentwickelt, um sie neuen Erfordernissen anzupassen. In Spanien ist eine dynamische Entwicklung des Gesamtsystems des „Staats der autonomen Gemeinschaften“ im Gange. 2006 ist das neue Autonomiestatut der bevölkerungsreichsten autonomen Region Europas, Kataloniens, von der Bevölkerung in einer Volksabstimmung und später vom spanischen Parlament gutgeheißen worden. Serbiens Parlament hat am 30. November 2009 das neue Autonomiestatut der multiethnischen Provinz Vojvodina verabschiedet. In Korsika arbeiten politische Kräfte an der Reform der bisher eher schwachen Selbstverwaltung, um die legislativen Kompetenzen der „Territorialkollektivität Korsika“ zu erweitern. In Italien ist eine Reform zur Erweiterung der Befugnisse der Regionen mit Normalstatut vor allem hinsichtlich der Finanzbefugnisse in Gang, die auch der fünf autonomen Regionen berührt.

In Rumänien wächst der politische Druck der ungarischen Volksgruppe für die Schaffung eines autonomen Szeklerlands. Der Prozess der europäischen Integration war ohne Zweifel hilfreich für den Schutz der Minderheiten innerhalb der EU, doch bleiben Autonomielösungen strikt in der Kompetenz der Mitgliedsländer, auch wenn die EU, andere europäische Schutzmachtstaaten und Organisationen ihren Einfluss auszuüben versuchen.

In diesem politischen Kontext können drei Muster der Errichtung von Regionalautonomien unterschieden werden. Zunächst, der „traditionelle“ Anlass für Autonomie, nämlich jener, für ganz bestimmte Gebiete innerhalb von Einheitsstaaten (Moldawien, Ukraine, Portugal, Frankreich, Dänemark, Finnland, Serbien und Großbritannien) aufgrund ihrer besonderen ethnischen, geschichtlichen und kulturellen Eigenart eine Sonderstellung zu schaffen. Autonomie stellt hier die Ausnahmelösung dar, um kompakt siedelnden Minderheiten gerecht zu werden, während der Staat als Ganzes keinen Anlass für eine föderalistische oder regionalistische Transformation sieht.

Ein zweites Muster ist jenes der Einrichtung von Autonomie auch in asymmetrischer Form für alle Regionen eines Regionalstaats wie dies in Spanien und Italien seit den 1970er Jahren erfolgt. Eine dritte Lösung ist die Schaffung mehrerer Ebenen dezentralisierter Selbstregierung innerhalb von großen, ethnisch heterogenen Ländern (Russland, Indien, Kanada) in einer Form von asymmetrischem

³⁷⁰ Vgl. auch Fernand De Varennes, *Lessons in Conflict prevention: A Comparative Examination of the Content of Peace Accords*, in: *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, no.3, March 2002, S. 53-59

³⁷¹ Eine Übersicht über die Autonomien in Europa findet sich bei: Thomas Benedikter, *Territorialautonomie als Mittel des Minderheitenschutzes und der Konfliktlösung in Europa – Zusammenfassung und schematischer Vergleich*, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-de.html>

Föderalismus, der auf der substaatlichen Ebene oder auch neben den Föderalsubjekten Territorialautonomie als Sonderlösung für bestimmte Minderheiten oder indigene Völker eingerichtet hat. Dieser Prozess ist jedoch Untersuchungsgegenstand der Föderalismusforschung.

Die neuen Autonomien Osteuropas, die erst seit einem knappen Jahrzehnt in Funktion sind, befinden sich noch in einer Aufbauphase mit widersprüchlichen Entwicklungen der interethnischen Beziehungen. In der Autonomen Republik Krim z.B. haben die Russen ihre dominante Rolle behalten, während die Tataren die Folgen der kollektiven Deportation in den 40er Jahren durch Stalin noch nicht überwunden haben. Tatarstan bildet wiederum ein positives Modell der Konfliktlösung innerhalb Russlands mit einer gleichgewichtigen Aufteilung der Macht zwischen Moskau und der ethnisch gemischten Autonomen Republik Tatarstan. Wenn man sich die immer noch andauernde Gewalt in Tschetschenien vor Augen hält, kann die Einsicht wachsen, dass Autonomie-lösungen konkret angegangen werden müssen, bevor eine gewisse Gewaltbereitschaft zum flächendeckenden Krieg eskaliert. Besondere Bedeutung haben die Autonomien der Ukraine und Moldawiens auch als Pioniere einer friedlichen Konfliktlösung in diesem Teil Europas, der seit 1990 neuen Nationalismus, Staatszentralismus und die Ablehnung von Autonomie und Föderalismus erlebt. In diesem Kontext werden Gagausien, die Vojvodina und die Krim als Wegbereiter für eine Reihe weiterer Regionen betrachtet, die volle Autonomie anstreben (die Albaner Mazedoniens, die Ungarn in Transsilvanien und der Slowakei, die Türken Bulgariens, die Ruthenen oder Rusynen der Ukraine und andere Regionen des nördlichen Kaukasus).

Andere Staaten, die mit Sezessionistischen Bewegungen konfrontiert sind, wie Zypern (Nordzypern), Moldawien (Transnistrien) und Georgien (Abchasien und Südossetien), sind dabei, Möglichkeiten zur Reintegration dieser Regionen zu erkunden, wobei eine weitgehende Autonomie eine der möglichen Optionen ist. Autonomie wird dabei zunehmend als Lösungsweg für Selbstbestimmungskonflikte gesehen, während sie früher meist als Schritt zur Sezession betrachtet wurde.³⁷²

³⁷² Auch gewaltbereite Teile von Selbstbestimmungsbewegungen wie etwa die ETA im Baskenland und einige nationalistische Gruppen auf Korsika gaben ihre Strategie gewaltsamer Angriffe nach dem Beispiel der IRA größtenteils auf, nachdem Autonomie in bestimmtem Umfang gewährt wurde. Anscheinend hat eine wachsende Zahl von Staaten zur Kenntnis genommen, dass durch Autonomie nationale Minderheiten besser in den Staat integriert und Konfliktsituationen stabilisiert werden können, die ansonsten außer

Während Territorialautonomie in Amerika, Ozeanien und Afrika eine Seltenheit geblieben ist, erhält sie in Asien zunehmende Bedeutung. Die Hauptinteressierten an der Errichtung von Autonomie sind auch hier wieder indigene Völker. In Amerika setzte das kleine Volk der Kuna schon 1925 ein Beispiel für ein neues und anderes Verhältnis zwischen Zentralstaaten und Indianervölkern, nämlich weder die sonst übliche kulturelle Assimilierung noch die Errichtung ethnischer Reservate, die zur kulturellen Isolierung führen. Die Comarca Kuna Yala hat Territorialautonomie, doch genießen die Kuna auch dieselben Rechte auf politische Beteiligung wie alle übrigen Staatsbürger Panamas. Kanada räumte ebenfalls dem kleinen indigenen Volk der Inuit Autonomie ein. Nunavut ist mit Grönland der Fläche nach die größte autonome Region der Erde und hat eine vorbildhafte umfassende Regelung aller Grundrechte eines indigenen Volkes auf seinem angestammten Territorium erreicht. Das Verhältnis zwischen dem kanadischen Bundesstaat und der Provinz Québec fällt hingegen eher in die Kategorie „asymmetrischer Föderalismus“.

Die Autonomie der Atlantikregion Nicaraguas ist mit ernststen Herausforderungen konfrontiert: sie muss den indigenen Völkern Schutz bieten, das Gebiet vor zu starker Ausbeutung seiner Ressourcen schützen und kann nur auf dem konkordanzdemokratischen Weg von Indigenen und Mestizen gemeinsam regiert werden. Somit werden beide Autonomiesysteme, jene Nicaraguas und jene Panamas, von vielen indigenen Völkern von Kanada bis Chile kritisch beobachtet, stehen diese doch vor mehreren Optionen politisch-räumlicher Organisation:

- Indianerreservate oder „resguardos“, ein Auslaufmodell von „ethnischer Autonomie“ ausschließlich für eine indigene Gemeinschaft;
- ein System staatsweiter Dezentralisierung verbunden mit Institutionen von Kulturautonomie und Selbstverwaltung auf lokaler Ebene;
- Territorialautonomie, die bisher die absolute Ausnahme darstellt.

Welcher Weg die beste Garantie für die Einlösung ihrer Rechte darstellt, ist noch offen.

Afrika bildet in der weltweiten „Szene der Autonomiesysteme“ wiederum eine Ausnahme. Der ausgeprägte Nationalismus gerade in ethnisch fragmentierten Staaten und die allgemeine Schwäche von Rechtsstaat und Demokratie sind als Rahmenbedingungen

Kontrolle geraten.

sehr hinderlich. Schwache Staaten sind kaum in der Lage, Territorialautonomie als dauerhafte Lösung für ethnische Konflikte mit Teilgebieten zu gewährleisten. Die früheren territorialen Autonomien Eritreas und des Südsudans, die beide nach langer militärischer Gewalt unabhängig geworden sind, haben in dieser Hinsicht eher abschreckend gewirkt.

Alles in allem fällt die Zwischenbilanz der Autonomieerfahrungen in Asien nicht so eindeutig positiv aus teilweise auch deshalb, weil einige Autonomien erst vor kurzem in Gang gesetzt worden sind (Bougainville seit 2002, Bougainville seit 2002, Aceh seit 2006) und teilweise weil in anderen Regionen die Autonomie Rückschläge erlitten hat oder nicht korrekt angewandt wird (Muslimisches Mindanao seit 1996, Westpapua seit 2002). Es muss daran erinnert werden, dass in einigen Krisenregionen Territorialautonomien eingerichtet wurden, die von Beginn an mit eklatanten Mängeln behaftet waren.

In Indien sind mit der Territorialautonomie gemäß dem 6. Anhang der Bundesverfassung schon über 50 Jahre lang Erfahrungen gesammelt worden. Diese zunächst nur für indigene Völker im Nordosten geschaffene Form von Territorialautonomie ist inzwischen an ihre Grenzen gestoßen und bedarf dringend einer Reform. Asien ist vom Westen bis zum fernsten Osten Schauplatz zahlreicher ethnischer Konflikte, für welche sich Territorialautonomie als Lösungsweg anbieten würde, wie z.B. einige Regionen von Myanmar/Burma, die Chittagong Berggebiete in Bangladesh, die Cordillera-Provinz auf den Philippinen Westpapua und Irian Jaya in Indonesien, Pattani im Süden von Thailand, Balutschistan in Iran und Pakistan.³⁷³

Zusammenfassend gesagt können die bisher in mindestens 20 Ländern mit rund 60 autonomen Regionen gesammelten Erfahrungen als überwiegend positiv beurteilt werden. In den meisten Fällen kamen diese Autonomiearrangements allen Konfliktparteien zugute: den nationalen Minderheiten oder kleineren Völkern der regionalen Gemeinschaft insgesamt, dem Zentralstaat und dem Verhältnis mit Nachbarstaaten. In keinem dieser 20 Staaten mit funktionierenden Autonomiesystemen gibt es eine größere Debatte darüber, diese Autonomielösungen wieder

einzuschränken oder gar abzuschaffen, im Gegenteil. Die meisten Autonomiesysteme wurden immer wieder reformiert, um die Reichweite und den Umfang der Selbstregierung zu verbessern (Katalonien 2006, Grönland 2009, in Schottland im Gange).

In zwei Fällen ist Territorialautonomie zum Status von freier Assoziation (Niederländischen Antillen) bzw. zur staatlichen Unabhängigkeit (Südsudan) weiterentwickelt worden. Nahezu alle autonomen Regionen konnten interne Stabilität sichern, einige jüngere autonome Regionen befinden sich noch im Aufbau oder im Prozess der Umsetzung ihrer Statuten (Bougainville, Aceh, Vojvodina). Besonders nach längeren bewaffneten Konflikten ist dies ein komplizierter Prozess. Bei einigen Autonomiesystemen bestehen ernsthafte Probleme in der Durchsetzung, wobei sorgfältig analysiert werden muss, wo die Gründe für die suboptimalen Ergebnisse liegen. Liegt es an der Unfähigkeit der politischen Elite der autonomen Region, die neuen Möglichkeiten fruchtbringend zu nutzen, oder an der ständigen Einmischung des Zentralstaats, an der inneren Konfliktdynamik oder gar an geänderten allgemeinen Rahmenbedingungen? Weitere Forschung und vergleichende Analysen anhand empirischer Daten sind angesagt.

³⁷³ Eine Evaluierung von Autonomiebestimmungen innerhalb von Friedensabkommen versucht Fernand De Varennes, *Lessons in Conflict prevention: A Comparative Examination of the Content of Peace Accords*, in: The Global Review of Ethnopolitics, Vol. 1, no.3, March 2002, S. 53-59

5.2 Der Mindeststandard einer Territorialautonomie

Wie in Kapitel 2.2 und 2.10 ausgeführt, kann man von einer "echten Territorialautonomie" ausgehen, wenn einige grundlegende Erfordernisse erfüllt sind: demokratisch gewählte Vertreter repräsentieren die Bevölkerung einer Region in den regionalen und nationalen Institutionen, rechtsstaatliche Regeln bieten die Möglichkeit, den Zentralstaat bei unrechtmäßigen Eingriffen in die Autonomie oder bei Nichterfüllung von Autonomievereinbarungen zu verklagen; die Region hat Gesetzgebungsbefugnisse (das Recht, Recht zu schaffen, nicht bloß anzuwenden) und das regionale Parlament und Regierung müssen vom Zentralstaat unabhängig sein. Über diese grundlegenden Definitionskriterien einer Territorialautonomie hinaus kann die Ausgestaltung einer Autonomie so flexibel sein wie der Aufbau eines Bundesstaats oder Regionalstaats. Autonomie ist ein offener Prozess, der von der Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung und somit vom Bedarf der Verbesserung von Effizienz und Qualität einer Autonomie angetrieben wird und auf ein stabiles Gleichgewicht der Gewaltenteilung abzielt. Jede der heute bestehenden Territorialautonomien weist dabei ihre spezifischen kulturpolitischen und geschichtlichen Aspekte, politischen Interessen, sozialen Faktoren, ethnischen und religiösen Besonderheiten, und sozialpsychologischen Feinheiten auf.

Ausgehend vom oben grob umrissenen theoretischen Konzept der Autonomie können einige Funktionen einer Autonomie festgelegt werden, die eine Art Mindeststandard bilden. Dieser unterscheidet sich von einem hypothetischem Optimum, das kaum definiert werden kann, sondern dem fortwährenden Verhandlungsprozess innerhalb der Dynamik eines lebendigen politischen Systems unterliegt.³⁷⁴ Mit Blick auf die Befugnisse, die vom Zentralstaat auf die autonome Region übertragen werden müssen, muss dafür gesorgt werden, dass die autonomen Institutionen tatsächlich für den Schutz der Minderheitenkultur und Minderheitenidentität sorgen können. Im Vordergrund steht dabei der Schutz und die Gleichberechtigung der Minderheitensprache, die das in den meisten Fällen das bedeutendste Merkmal einer kulturellen Gruppenidentität darstellt. Jedes einzelne

Mitglied einer Minderheit muss seine Muttersprache verwenden können und die regionalen Sprachen müssen offiziellen Rang mit denselben Rechten und Möglichkeiten genießen wie die vorherrschende offizielle Staatssprache.

Das Konzept des "Mindeststandards einer Territorialautonomie" unterscheidet sich von der hypothetischen Formulierung von Optimalmodellen, die kaum am Reißbrett entworfen werden können, sondern Ergebnis eines länger währenden Verhandlungsprozesses und der politischen Dynamik zwischen Region und Zentralstaat sind. Ein solches Konzept von Mindeststandard kann jedoch zur Erkenntnis verhelfen, ob Territorialautonomie in konkreten Konfliktfällen ein geeignete Grundlage für die Lösung eines Konflikts mit ethnischen Hintergrund bilden kann.

Autonomiesysteme sind vor allem dort errichtet worden, wo eine nationale Minderheit oder ein kleineres als das Staatsvolk in seinem angestammten Siedlungsgebiet als lokale Mehrheitsbevölkerung lebt und wo zudem die meisten Mitglieder dieser Minderheit in einer abgrenzbaren Region leben (z.B. die deutschsprachigen Südtiroler, die Basken Spaniens, die Schotten, die Färöer, die Acehnesen in Aceh, die Gagausen in Gagausien usw.). Die Abgrenzung der mit Autonomie auszustattenden Region ist im Einverständnis mit der betroffenen Minderheit zu treffen. Einige geschichtliche Erfahrungen haben gezeigt, dass andernfalls ein Autonomiesystem nicht von Dauer und Stabilität ist, wenn Mehrheiten des Staatsvolkes innerhalb von autonomen Region künstlich gebildet werden, um die Kontrolle für den Zentralstaat auf diesem Weg zu sichern. In der Realität sind die Grenzen einer autonomen Region meist durch geschichtlich vorgegebene Grenzen oder geografische Grenzen (Inseln oder Halbinseln) vorgegeben. Andernfalls müsste ein demokratisches Verfahren zur Anwendung kommen, das es in den fraglichen Gebieten der Bevölkerung erlaubt, den geografischen Umfang der zu schaffenden autonomen Region mitzubestimmen und eventuell über ihre Zugehörigkeit dazu frei zu entscheiden.

Demokratie ist nicht nur ein grundlegendes Bestimmungskriterium für Territorialautonomie, sondern muss in ihrer Ausgestaltung auch einen bestimmten Mindeststandard erreichen. Territorialautonomie verlangt eine gewählte Regionalversammlung mit per Verfassung oder

³⁷⁴ Vgl. zu diesem Kapitel Ulrich Schneckener (2002), *Auswege aus dem Bürgerkrieg*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt; Marc Weller/Stefan Wolff (ed. 2005), *Autonomy, Self-Governance and Conflict resolution*, Routledge

Staatsgesetz übertragenen Kompetenzen. In Übereinstimmung mit Hannum bilden die drei Institutionen demokratischer Gewaltenteilung auch den Mindeststandard autonomer Regionen:

- 1) ein regional gewähltes Legislativorgan mit einem Mindestmaß an Befugnissen
- 2) ein in der Region demokratisch bestimmter Regierungschef
- 3) eine unabhängige Gerichtsbarkeit

Nun wurde Hannum vorgeworfen, in dieser Hinsicht unnötig starre Anforderungen zu setzen, zumal Autonomie von Natur aus flexibel sein müsse: „Der Umfang und die Reichweite regional ausgeübter Zuständigkeiten zählt“, meint etwa Tkacik, „und nicht etwa die Präsenz eines lokal gewählten Chefs der Exekutive. Das einer Legislativautonomie innewohnende Recht, regionale Gesetze zu verabschieden, erfordert die Durchsetzung dieses Rechts und ein breites Spektrum lokaler Rechte, um das Niveau der Legislativautonomie zu haben.“³⁷⁵

Bei der politischen Repräsentation der Bevölkerung der autonomen Region muss nicht nur das gesetzgebende Organ und die Regierung von der Bevölkerung demokratisch gewählt werden, ganz unabhängig von der Zugehörigkeit zu nationaler Minderheit oder Mehrheit, sondern auch die Vertreter der autonomen Region im nationalen Parlament. Dies sichert der Region ein Mindestmaß an politischer Beteiligung, wann immer die Interessen dieser Region direkt betroffen sind und sichert ihr das Recht auf politische Mitbestimmung im Gesamtstaat.

Der tatsächliche Grad an Autonomie (Selbstregierung) hängt nicht nur von den regionalen Institutionen und ihren Kompetenzen ab, sondern auch von der Möglichkeit, Einfluss auf die politischen Entscheidungen im Zentralstaat zu nehmen. Dies geschieht in der Regel über die politische Vertretung der autonomen Gemeinschaft im nationalen Parlament oder in speziellen, bilateralen Kommissionen. Im Fall von Gagausien und in der Übergangsautonomie des Südsudan hatte die autonome Region gar Anrecht auf einen Sitz in der Zentralregierung. Spezielle, bilaterale Kommissionen haben sich bei der Konfliktschlichtung zwischen Region und Zentralstaat und bei der Vorbereitung von Reformen des Autonomiestatuts bewährt.

Bezüglich der vom Zentralstaat an die autonome Region übertragenen Befugnisse, muss der Mindeststandard

an autonome Kompetenzen die Region in die Lage versetzen, die Kultur und Identität der Minderheiten tatsächlich zu schützen. Außerdem muss es der autonomen Region ermöglicht werden, die eigene soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu steuern. Wenn es einen angrenzenden „Schutzmacht-Staat“ gleicher Kultur gibt, muss es der autonomen Region ermöglicht werden, den grenzüberschreitenden Kontakt und Austausch zu pflegen. Folgende Befugnisse können im Bereich der Kultur als grundlegend bezeichnet werden:

- Die Regelung der offiziellen Amtssprachen in allen öffentlichen Belangen
- Das Bildungssystem auf allen Ebenen
- Informationsrechte und regionale Medien
- Die allgemeine Kulturpolitik und Kulturförderung
- Denkmalschutz, Brauchtum, Ortsnamengebung, regionale Symbole

Der Schutz und die Gleichstellung der von einer Minderheit in der autonomen Region gesprochenen Sprache muss Teil einer Territorialautonomie sein, zumal die vom Staatsvolk verschiedene Identität einer ethnolinguistischen Gemeinschaft in vielen Fällen geradezu der eigentliche Grund für die Gewährung von Autonomie ist. Jeder Angehörige der betroffenen Minderheit muss nicht nur frei sein, seine Muttersprache privat verwenden zu können, vielmehr müssen die regionalen Sprachen zu Amtssprachen mit denselben Rechten wie die Staatssprache erklärt werden können.

Ein weiterer Kernbereich einer echten Autonomie ist die lokale Verantwortung bezüglich des Bildungswesens. Allgemeine Rahmenkompetenzen des Zentralstaats in der Regelung des Bildungswesens sind aber mit Autonomie vereinbar, um z.B. die volle Anerkennung der regionalen Bildungszertifikate auf nationaler und internationaler Ebene zu gewährleisten.

Doch sind Kompetenzen im kulturellen Bereich nicht ausreichend, um die Entwicklung einer nationalen Minderheit autonom steuern zu können. Eine Territorialautonomie muss auf einer zweiten Säule aufbauen, nämlich der Möglichkeit, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region selbst zu bestimmen. Die wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen bilden das Rückgrat der Qualität der Verwaltung, aber auch der sozialen Sicherheit, der wirtschaftlichen Stabilität und der Lebensqualität einer Region.

³⁷⁵ Michael Tkacik (2008), 373

Damit eng verknüpft ist die regionale Fähigkeit der Kontrolle der natürlichen Ressourcen und eine solide Finanzierung der Autonomie, die die Handlungsfähigkeit und Effizienz der autonomen Regierung sichert. Es muss vermieden werden, dass autonome Regionen von unklaren und willkürlichen Regeln sowie von willkürlichen Regierungsentscheidungen für die Ausstattung mit finanziellen Mitteln abhängen. Diese Regeln müssen im Autonomiestatut selbst oder gar in der Verfassung selbst verankert werden. Der Umfang der finanziellen Mittel muss für die betroffene Region kalkulierbar sein, um eine langfristige Planung zu erlauben. Die autonome Region muss auch Freiheit in der Verausgabung ihrer Finanzmittel genießen.

Die autonome Kontrolle der lokalen und regionalen Sicherheitskräfte kann hilfreich sein, um nach langen Konflikten mehr Vertrauen in der Zivilbevölkerung mehr Vertrauen in die öffentlichen Institutionen aufzubauen. Doch stellte sich heraus, dass eine autonome Polizei keinen unverzichtbaren Teil einer Territorialautonomie bilden muss.

Bezüglich der Befugnisse in der Justiz bilden die Regionen mit einer eigenen autonomen Gerichtsbarkeit (mit Zuständigkeit für zumindest eine Stufe der Gerichtsbarkeit) immer noch die Ausnahme. Es wird oft die Forderung erhoben, dass autonome Regionen, die über umfassende legislative und exekutive Befugnisse verfügen, auch mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit betraut werden müssen, die in vielen Staaten ohnehin dezentralisiert worden ist. Es ist jedenfalls für eine Autonomie unverzichtbar, überhaupt über eine unabhängige Justiz im Staat zu verfügen, die in jedem Rechtskonflikt mit dem Zentralstaat angerufen werden kann.

Wenn die autonome Gesetzgebungsinstanz ermächtigt ist, die öffentlichen Dienste und die Verwaltung einer Region zu regeln, muss sie über die Kompetenz verfügen, die Aufnahme in den öffentlichen Dienst (Beamtenchaft) selbst zu regeln. Es gibt eine wachsende Akzeptanz der Regel, dass die Bevölkerung einer autonomen Region das Recht haben soll, von Beamten aus derselben Region verwaltet zu werden, die nach autonom festgelegten Regeln in den Dienst genommen werden.

Ein weitere, mit der Kontrolle der natürlichen Ressourcen zusammenhängender Pfeiler einer Territorialautonomie, ist eine solide Finanzierungsregelung, die der Regionalverwaltung erst volle Handlungsfähigkeit verleiht. In der Geschichte

der Regionalautonomien sind in einigen Fällen formell autonome Regionen finanziell ausgehungert worden. Die Finanzierungsmechanismen geben auch in Staaten mit alteingesessenen autonomen Regionen (Spanien, Italien, Portugal, Dänemark, Finnland) immer wieder Anlass zu Streit. Bei unklaren, willkürlich bzw. einseitig vom Staat abänderbaren Finanzierungsbestimmungen geraten autonome Regionen in eine Bittstellerposition, sind ständigem Druck oder gar politischer Erpressung ausgesetzt. Die Finanzierungsregeln müssen deshalb im Autonomiestatut verankert werden, das seinerseits im Optimalfall Verfassungsrang genießt. Der Umfang der Finanzierung muss langfristig planbar sein und die Verwaltung der übertragenen Kompetenzen ermöglichen. Zudem muss die autonome Region autonom entscheiden können, wofür die öffentlichen Einnahmen verwendet werden.

Bei der Einnahmenseite kann keine Grundregel als Mindeststandard formuliert werden. Die Kompetenz, die Steuern regional regeln oder einzuheben (Steuerautonomie) ist für reichere Regionen mit überdurchschnittlicher steuerlicher Leistungsfähigkeit sicher von Vorteil. Arme Regionen mit geringer Wirtschaftsleistung und Steueraufkommen benötigen jedoch Zusatzüberweisungen oder die Teilnahme an einem staatsweiten Finanzausgleich. Viele der heute bestehenden Territorialautonomien könnten ohne einen derartigen Finanzausgleich die Autonomie kaum umsetzen. Die ausschließliche Finanzierung aus eigenen, regionalen Steuern wären in diesen Fällen wohl nicht ausreichend.

Welche Mindeststandards sind beim Schutz eines Autonomiesystems gegen Eingriffe des Zentralstaats anzusetzen? Wie kann eine Zentralregierung zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber der autonomen Region gebracht werden? Die klassische Form des Schutzmechanismus gegen staatliche Eingriffe in die Autonomie bietet die Klagemöglichkeit beim Höchstgericht oder beim Verfassungsgerichtshof. Der Mindeststandard von Autonomie setzt eine funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeit voraus; typischerweise kann die betroffenen Region Rechtsakte, die die Autonomie verletzen, vor dem Höchstgericht anfechten. In einigen Fällen sind unterhalb dieser Ebene Streitschlichtungsmechanismen eingerichtet worden. Solche aus Vertretern des Zentralstaats und der autonomen Region bestehenden bilateralen Kommissionen haben sich in verschiedene Staaten mit alteingesessenen Autonomien (Spanien, Italien, Dänemark) gut bewährt.

Bezüglich der Verankerung der Autonomie sollte die Verankerung in der Staatsverfassung Mindeststandard sein, in Verbindung mit der Notwendigkeit des Konsenses der betroffenen Bevölkerung bei Änderungen der Autonomie (entweder durch Volksentscheid wie etwa in Spanien oder durch Entscheidung des Regionalparlaments). Diese Form der Verankerung bietet einen Schutzschirm gegen einseitige Änderungen des Autonomiestatuts durch den Zentralstaat. Das Verfahren zur Abänderung des Autonomiestatuts muss zwei Grunderfordernissen genügen: zum einen sollte den Organen der autonomen Region das Initiativrecht zur Abänderung des Autonomiestatuts ermöglicht werden, zum anderen bei Änderungen des Autonomiestatuts seitens der staatlichen Organe die Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit im nationalen Parlament vorgesehen werden.

Schließlich sind Regelungen für konkordanzdemokratische Entscheidungsverfahren zum Mindeststandard von Territorialautonomien zu rechnen, wenn immer die Region von mehreren ethnolinguistischen Gruppen getragen wird. In zahlreichen autonomen Regionen sind Vorkehrungen für den Schutz der nationalen Minderheit („Titularminderheit“ einer Region) getroffen worden, doch gleichzeitig sind auf die regionale Ebene bezogene neue Minderheiten entstanden, meist die Angehörigen des Staatsvolks. Um diese Gruppen in die regionale Machtausübung zu integrieren, kann das Autonomie statut die zwingende Einbeziehung der gewählten Vertreter dieser Gruppen in die Entscheidungsprozesse vorschreiben. Eine derartige Regelung erübrigt sich für entlegene Inseln, die fast ausschließlich von einer Minderheit besiedelt werden (wie z.B. Grönland, Nunavut, Åland, Comarca Kuna Yala), sind aber von nicht zu unterschätzender Bedeutung für multiethnische Regionen. Formen der Konkordanzdemokratie müssen in der Exekutive und Legislative angewandt werden und nicht dem Spiel der Parteienmehrheitsverhältnisse der jeweiligen autonomen Region überlassen bleiben.

Gibt es ein „optimales Autonomiemodell“, das auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse der Erfahrungen mit Territorialautonomie in aller Welt formuliert werden könnte? Da Autonomie ein flexibles Instrument zur Lösung von Konflikten zwischen Zentralstaaten und territorial verwurzelten Gruppen ist, gibt es eine beträchtliche Bandbreite an Möglichkeiten ihrer praktischen Ausgestaltung, in Einklang mit den politischen Bedingungen und dem geschichtlichen Hintergrund. Doch wenn Verhandlungen mit dem Ziel

einer Autonomielösung begonnen werden, müssen auf jeden Fall verschiedene Aspekte gut bedacht werden:

- Die Methode der Ausarbeitung und Einrichtung einer Autonomie: Langzeit-Verhandlungen paritätisch besetzter Arbeitsgruppen, vertrauensbildende Maßnahmen und externe Mediation.
- Die Abgrenzung des autonomen Gebiets: in den meisten Fällen existieren geschichtlich gewachsene Grenzen einer Region, andernfalls gibt es klare geografische Anhaltspunkte für die Abgrenzung der einzurichtenden autonomen Region. Die Abgrenzung muss im Einvernehmen mit der betroffenen Bevölkerung erfolgen, um dauerhafte Konflikte zu vermeiden.
- Die autonome Region verfügt über eigene, demokratisch legitimierte Institutionen: nicht notwendigerweise über die Zuständigkeit für die Gerichtsbarkeit und Polizei, doch über eine gewählte Regionalversammlung und demokratisch bestimmte Regionalexekutive sowie einen autonomen Verwaltungsapparat.
- Die Verankerung der vereinbarten Lösung: eine völkerrechtliche Verankerung würde in der Tat die sicherste Grundlage für eine Autonomie aus der Sicht der betroffenen Region bzw. nationalen Minderheit sein. Als Mindestgrad an rechtlicher Verankerung sollte der Einbau der Autonomie in die Staatsverfassung gelten, was Autonomiesysteme vor Eingriffen wechselnder Regierungsmehrheiten bewahren kann.
- Die Frage der Kompetenz-Kompetenz: Territorialautonomie umfasst zumindest das Recht, in den eigenen Zuständigkeiten eigenes Recht zu schaffen und umzusetzen (Regionalgesetze und Durchführungsverordnungen). Die Kompetenz zur Abänderung der eigenen Landesverfassung, etwa zwecks Erweiterung der eigenen Kompetenzen, ist dabei nicht eingeschlossen. Es kann jedoch vorgesehen werden, dass das Autonomiestatut nur mit dem Konsens der betroffenen Region abgeändert werden kann.
- Die Streitschlichtungsmechanismen bei neu auftretenden Konflikten. Solche Mechanismen können beiden Seiten die Möglichkeit bieten, sich nach und nach neuen Anforderungen und Problemlagen zu stellen. Dieselben Kommissionen können als erste Prüfungsinstanz bei Abänderungen des Autonomiegesetzes bzw. -statutes dienen.
- Ein Optimum an Finanzautonomie nach

MaßgabederPrinzipiendesSteuerföderalismus. Während das Einheitssteuersystem auf staatlicher Ebene beibehalten wird, sollte die autonome Region die Sicherheit der Gewährleistung der Einnahmen zur Deckung aller übertragenen Verantwortungsbereiche haben. Außerdem muss es einen gewissen Spielraum zur Einführung und Eintreibung autonomer Steuern geben.

- Eine möglichst klare Kompetenzaufteilung zwischen dem Zentralstaat und der autonomen Region mit drei Arten von Kompetenzen: der Bereich strikt getrennter Kompetenzen, gemeinsame Kompetenzen (beide Regierungsebenen müssen gemeinsam entscheiden) und ergänzende bzw. umsetzende Kompetenz: der Staat ist für die allgemeine Rahmengesetzgebung zuständig, die autonome Region für die Anwendungsgesetze.
- Die politische Vertretung der autonomen Region auf zentraler Ebene: normalerweise sind autonome Regionen durch proportionalen Anteil oder eine Mindestzahl von Abgeordneten im nationalen Parlament vertreten. In verschiedenen Fällen reicht die Bevölkerung eines autonomen Gebiets für eine Vertretung aufgrund des Verhältniswahlrechts nicht aus, weshalb eigene Wahlkreise geschaffen werden müssen. Darüber hinaus kann autonomen Regionen ein spezielles Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht in jenen Fällen geboten werden, in welchen ihre Kompetenzen und Interessen besonders betroffen sind.
- Die Gleichheit der Bürgerrechte aller ansässigen Staatsbürger: eine Territorialautonomie schafft ein „Gebiet mit Sonderstatus“ mit einem Rechtsrahmen, der sich vom restlichen Staatsgebiet unterscheidet. Innerhalb dieses Rahmens müssen alle ansässigen Staatsbürger dieselben staatsbürgerlichen Rechte genießen, auch um die Loyalität der Bewohner zur Autonomie sicherzustellen und neue interne Spannungen zu vermeiden.

sich bei den bestehenden Territorialautonomien erhebliche Unterschiede in der Qualität ihrer Autonomiearrangements feststellen. Nichtsdestotrotz würde es wenig Sinn machen, einen Optimalstandard formulieren zu wollen, weil Autonomie gemäß dem Kontextbedingungen jedes Einzelfalls gestaltet werden muss. Somit soll hier nur ein Überblick darüber geboten werden, welchen Ansprüchen ein Autonomiesystem notwendigerweise genügen muss und welche Erfahrungen als „Musterbeispiele“ benannt werden können.

Musterbeispiele können durch Evaluation und Vergleich einzelner Elemente der angewandten Autonomiesysteme gemäß den Kriterien der Effizienz und Stabilität, des Schutzes der Minderheitenrechte und einem Maximum an politischer Beteiligung benannt werden. Ein real in einer Region bestehendes Autonomiemodell kann als solches nicht exportiert und auf einen anderen Kontext, eine andere Region oder Gemeinschaft übertragen werden. Einzelne Elemente mit der notwendigen Anpassung an die spezifischen Anforderungen einer anderen Region können übernommen werden. Es wird Aufgabe zukünftiger Forschung und Beratung auf dem Gebiet von Autonomiearrangements sein, welche dieser Elemente als „bewährte Musterbeispiele“ (best practises) weiter empfohlen werden können, sofern eine Verständigung der Konfliktparteien auf gemeinsame Oberziele erreicht worden ist.

Ein derart umrissener Mindeststandard aufgrund der Grundfunktionen von Territorialautonomie lässt sich naturgemäß als Kriterien-set für die Prüfung der Qualität einer Autonomieregelung verwenden. Zusätzlich muss auch der politische Output, also die empirisch ermittelte Leistungsfähigkeit eines Autonomiesystems in Rechnung gestellt werden. Ausgehend von diesen rechtlichen und politischen Maßstäben lassen

<i>Funktionale Kategorien</i>	<i>Mindeststandard autonomer Regulierung</i>	<i>Beispiele guter Praxis</i>
1. Politische Vertretung innerhalb der autonomen Region (A.R.)	Demokratisch gewählte, vom Zentralstaat unabhängige Regionalversammlung und Regionalpräsident. Spezielle Regelungen zur Gewährleistung der Vertretung interner ethnischer Minderheiten in der Legislative und Exekutive der A.R.	All jene autonomen Regionen, in welchen interne Minderheiten nicht nur in der autonomen Regionalversammlung vertreten sind, sondern auch in der Regionalregierung.
2. Politische Vertretung auf gesamtstaatlicher Ebene	Unabhängig von ihrer geographischen und demographischen Größe sollte eine A.R. das Recht auf Vertretung im Parlament des Zentralstaats haben. Dies kann durch Einrichtung geeigneter Wahlkreise oder durch Ausnahmen vom nationalen Wahlgesetz für ethnische Minderheiten oder autonome Regionen geschehen.	Alle kleinen A.R., die in den gesamtstaatlichen Parlamenten vertreten sind (die Nordischen Inseln, Neukaledonien, Comarca Kuna Yala, Nunavut, Italiens kleine Regionen wie z.B. Aostatal)
3. Legislative and exekutive Befugnisse	Die wichtigsten Befugnisse zur Erreichung der grundlegenden Ziele einer Autonomie, die von beiden Parteien (Staat und A.R.) geteilt werden, insbesondere hinsichtlich des Schutzes der kulturellen Eigenart und der materiellen Basis der Autonomie. Steuerwesen, Polizei, Justiz und der Großteil des Zivil- und Strafrechts sind nur ausnahmsweise Teil autonomer Zuständigkeiten, ganz zu schweigen von Außenpolitik, Verteidigung, Währungs- und Geldpolitik und der makroökonomischen Politik.	Assoziierte Staatlichkeit bietet das größte Ausmaß von Autonomie (nur Verteidigung, Außenpolitik und die Geld- und Währungspolitik bleibt ausgeklammert) und schließt die Möglichkeit ein, diese Art von Rechtsbeziehung aus eigener Initiative zu beenden. Fast keine A.R. hat dieses Rechtsniveau erreicht.
4. Verankerung des Autonomiestatuts bzw. Autonomiegesetzes	Die Autonomieregelung sollte zumindest in der Verfassung des Gesamtstaats verankert sein. Wenn nur durch ordentliches Staatsgesetz eingeführt, sollte dieses nur durch eine qualifizierte Mehrheit des Staatsparlaments abgeändert werden können im Einvernehmen mit der Versammlung der betroffenen A.R.	Alle Territorialautonomien, deren Statut völkerrechtlich (international oder bilateral) verankert ist wie z.B. Südtirol und die Åland Inseln; Spanien hat in der Verfassung der Recht auf Autonomie der Aut. Gemeinschaften verankert.
5. Revisionsverfahren der Autonomie	Nur mit dem Konsens der Mehrheit der Vertreter der gewählten Versammlung der A.R. und nach Abschluss eines Mediationsverfahrens in einer paritätisch aus Vertretern des Staats und der A.R. zusammengesetzten Kommission.	Die Åland Inseln, Katalonien und das Baskenland. Bei letzteren besteht die Voraussetzung der Zustimmung des Parlaments der A.R. und eines reg. Referendums bei Abänderung der Autonomie.
6. Streitschlichtung zwischen dem Zentralstaat und der A.R.	Die erste Ebene der Schlichtung von Konflikten zwischen Zentralstaat und A.R. in bilateralen Kommissionen. Die zweite Ebene bieten Regierungsverhandlungen sowohl zwischen der Zentralregierung und der A.R. als auch unter Beiziehung dritter Regierungen und internationaler Institutionen bei völkerrechtlicher Verankerung des Autonomiestatuts.	Südtirol, Grönland, Färöer, Åland Inseln, Aceh
7. Schutzmechanismus für die A.R. und einzelne Gruppen	Zumindest zwei Schutzmechanismen sind erforderlich: eine Erstinstanz auf regionaler Ebene, und eine Zweitinstanz auf staatlicher Ebene (Höchstgericht) mit Berufungsmöglichkeit beim Verfassungsgericht). Der Rechtsbehelf ist sowohl für Individual- und Gruppenbeschwerden gegen Rechtsakte der A.R. und des Staates und für Beschwerden der A.R. bezüglich staatlicher Rechtsakte nötig.	In den europ. Staaten können Bürger beim Europ. Menschenrechtsgerichtshof klagen. Bei völkerrechtlicher Verankerung kann Beschwerde beim Internationalen Gerichtshof und bei Schutzmachtstaaten geführt werden. (z.B. Südtirol).

9. Kontrolle der wirtschaftlichen Ressourcen einer A.R.	Die autonomen Befugnisse müssen die Regulierung der Nutzung der grundlegenden ökonomischen Ressourcen einer Region einschließen. Regionale Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt, Umweltschutz, Raumordnung muss von einer A.R. geregelt werden können. Das Finanzierungssystem muss den autonomen Ausgabenbedarf decken.	Nunavut, Comarca Kuna Yala, die Åland Inseln, Aceh, Grönland und Färöer, Katalonien, Baskenland und andere A.R. Spaniens.
10. Formen regionaler Staatsbürgerschaft	Formen der Kontrolle der Wanderungs-bewegungen aus der und in die A.R., Möglichkeiten der Einflussnahme der A.R. auf die Immigration im Wege der Knüpfung best. Rechte der Bewohner an die Dauer der Ansässigkeit in der A.R.	Die Åland Inseln, Neukaledonien, Comarca Kuna Yala, Nunavut, Südtirol
11. Zuständigkeiten bei internationalen Beziehungen	Die Möglichkeit autonomer Vertretung auf internationaler Ebene und das Recht, internat. Verträge auf der substaatlichen Ebene abzuschließen sowie das Recht auf Konsultation mit der Zentralregierung, wenn internat. Vereinbarungen die A.R. direkt betreffen.	Färöer, Grönland, Åland Inseln (insbes. das Recht, sich aus der Mitgliedschaft bei internat. Organisationen auszunehmen), Spaniens A.R., Niederländischen Antillen, Bougainville
12. Sprachenrechte	Neben der Staatssprache müssen die Sprachen der nationalen Minderheiten als Amtssprachen anerkannt sein. Alle Bürger der A.R. müssen das Recht haben, in diesen Sprachen mit allen öff. Instanzen kommunizieren zu können.	Die meisten A.R. haben geeignete Regelungen für diesen Bereich. Optimale Regelungen finden sich in Spaniens A.R., in Südtirol, auf der Krim und auf den Nordischen Inseln.
13. Schutz der Rechte nationaler Minderheiten	Alle Zuständigkeiten zum Schutz und Entfaltung der kulturellen Identität der ethnischen Gruppen der A.R., als ob diese ein unabhängiger Staat wäre: bei Sprachenpolitik, Medien und Information, Bildungswesen, Erhaltung des kulturellen Erbes primäre Zuständigkeiten nötig.	Nunavut, Grönland, Färöer, die Åland Inseln, Südtirol, Spaniens Aut. Gemeinschaften, Gagasien, Krim, Comarca Kuna Yala
14. Konkordanzdemokratische Regeln interner Machtaufteilung	Komplexe Machtaufteilung der verschiedenen ethnischen Gruppen einer A.R., um jede Gruppe in die Entscheidungsverfahren und die Ausübung politischer Macht einzuschließen. Voraussetzung bildet die rechtliche Anerkennung als Gruppe.	Nordirland, Krim, Südtirol, Südsudan
15. Autonome Verwaltung	Alle autonomen Zuständigkeiten müssen durch eine autonome Verwaltung unter der Kontrolle der A.R. ausgeführt werden. Die Besetzung der Stellen im öff. Dienst muss den multikulturellen Gegebenheiten eine A.R. sowohl in Sprachbeherrschung wie bei allg. Eignung entsprechen.	Südtirol, die Åland Inseln, Grönland und die Färöer, Nunavut, Comarca Kuna Yala
16. Autonome Gerichtsbarkeit	Die Verwaltung der Gerichtsbarkeit soll die volle Neutralität der Justiz gewährleisten. In einer A.R. mit indigenen Völkern muss die Vereinbarkeit des öffentlichen und privaten Staatsrechts mit dem traditionellen Stammesrecht hergestellt werden.	Grönland, Baskenland, Südtirol
17. Menschenrechte und politische Freiheiten	Besonders wichtiger Aspekt für ehemalige Konfliktgebiete, in welchen der normale Rechtsweg zu langsam oder ineffizient ist. Besondere Institutionen müssen den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte überwachen und für sofortigen Rechtsschutz sorgen.	Im Prinzip in jeder funktionierenden Autonomie vorhanden.

Quelle: Ausarbeitung des Autors ausgehend von den Autonomiestatuten und anderen relevanten Rechtsnormen.

5.3 Funktionale Elemente von Territorialautonomie

Die heute funktionierenden Territorialautonomien haben einerseits zahlreiche Grundelemente gemeinsam, unterscheiden sich andererseits in ihrer Entstehungsgeschichte, geographischen Lage, Art der ethnischen Zusammensetzung und im politischen Kontext des jeweiligen Staats. Territorialautonomien sind ein Gefüge von Institutionen und Verfahren, das auf einem komplexen rechtlichen Regelwerk gründet (in Staatsgesetz oder Verfassung verankertes Autonomiestatut, im Detail umgesetzt durch Anwendungsdekrete oder Durchführungsbestimmungen). Die Durchführung einer Autonomie ist ein offener Prozess, der in ständiger Wechselwirkung mit der gesamtstaatlichen Gesetzgebung erfolgt. Der Vollzug von Autonomie als eigenständige Gestaltung der Politik innerhalb der Region durch frei gewählte regionale Vertreter erfolgt dann durch Rechtsakte der autonomen Organe.

Obwohl das grundlegende Ziel der meisten bestehenden Territorialautonomien ähnlich oder identisch ist - territoriale Selbstregierung zum Zweck des Schutzes besonderer Gruppenidentitäten und Steuerung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Region - ist das konkrete „Design“ der jeweiligen Autonomie Ergebnis der dialektischen Beziehung zwischen der jeweiligen autonomen Gemeinschaft und dem Zentralstaat. Die Leistungsfähigkeit einer Territorialautonomie hinsichtlich Friedenssicherung, politischer Stabilität, Schutz der Minderheitenrechte, Interessenausgleich zwischen ethnischen Gruppen, Wohlstand und soziale Sicherheit könnte durchaus durch geeignete Variablen operationalisiert und quantitativ erfasst werden. Im Ergebnis könnte diese Messung einen Vergleich des Outputs (performance) eines Autonomiesystems ermöglichen, wovon sich theoretisch Optimallösungen oder zumindest Fälle beispielhafter Praxis ableiten ließen. Da die vielschichtige Rechtsstruktur der zahlreichen Autonomiesysteme (mindestens 60 derzeit) nicht gesamthaft verglichen werden kann, muss ein Vergleich notwendigerweise die Kernfunktionen in den Blick nehmen, die jede Territorialautonomie zu regulieren hat. Als Kernfunktionen lassen sich folgende bestimmen:

1 Die politische Vertretung

„Die gesetzgebende Funktion in einem gewaltenteilenden und demokratischen System muss

regelmäßig von einer parlamentarischen Körperschaft wahrgenommen werden, die von den Wahlberechtigten eines bestimmten Gebiets direkt oder indirekt gewählt wird.“³⁷⁶ Die politische Vertretung in allen geeigneten Institutionen gewährleistet die demokratische Vertretung der regionalen Bevölkerung auf allen Ebenen. Der institutionelle Aufbau einer autonomen Region schließt die Regelung der Regierungsform, der politischen Vertretungsrechte und der Vertretung der Bevölkerung im Gesamtstaat ein. Die Formen konkordanzdemokratischer Beteiligung aller ethnischen Gruppen einer Region an den politischen Entscheidungen bildet sowohl ein Verfahrenselement für die innere Konfliktregulierung, als auch ein Strukturelement des Aufbaus der demokratischen Organe einer autonomen.

2 Gesetzgebungshoheit und Zuständigkeitsbereiche

Regionale Gesetzgebungshoheit ist eine Kernvoraussetzung für das Vorliegen von Autonomie.³⁷⁷ Beim Umfang der an eine autonome Region übertragenen Kompetenzen in Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den 37 autonomen Regionen Europas. Am unteren Ende befindet sich Korsika, das eigentlich als bloße Verwaltungsautonomie einzustufen ist. Am oberen Ende befinden sich die nordischen Inseln (die Färöer, Grönland und die Åland-Inseln), die dem Zentralstaat nur bei der Außen- und Verteidigungspolitik, in der Währungs- und Geldpolitik, beim Zivil- und Strafrecht den Vortritt lassen müssen. In der Verwaltung und Gestaltung der Judikative haben einige autonome Regionen wie Katalonien und das Baskenland bereits bedeutsame Zuständigkeiten erhalten. Ein Grundmerkmal zieht sich allerdings durch alle Autonomieregelungen Europas: alle Politikfelder, die für die kulturelle Identität der Region und seiner Minderheiten sowie für ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklung wichtig sind, liegen in autonomer Kompetenz. Diese werden in der Regel in

³⁷⁶ Anna Gamper (2004), S.94;

³⁷⁷ Das theoretische Konzept der regionalen Gesetzgebungshoheit findet seinen Ursprung in der Verschmelzung demokratischer und föderaler Gedanken: Gesetzgebungshoheit wird demnach als tiefster Ausdruck der ursprünglichen Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des regionalen *demos* verstanden und bildet insofern – insbesondere in seiner höchsten Form der regionalen Verfassungsautonomie – eine Ausformung des Prinzips der Volkssouveränität. Letztlich verlangt dieses ja, dass die verfassungsgebende Gewalt, der *pouvoir constituant*, beim Volk liegt.“ Anna Gamper, *Regionen*, S. 90. Regionale Verfassungsautonomie als „demokratische Selbstordnungsbefugnis“ (Anna Gamper) stellt zwar die höchste Form der Gesetzgebungsautonomie einer Region dar, muss aber in einer Territorialautonomie nicht zwingend vorhanden sein.

einer geschlossenen Liste aufgeführt, während alle verbleibenden Politikfelder beim Staat verbleiben.

3. Sprachenrechte und der Schutz der ethnischen Minderheiten

Die meisten Regionalautonomien verdanken ihre Entstehung der Notwendigkeit des Schutzes nationaler Minderheiten oder kleinerer Völker und der Gleichberechtigung der Sprachen und Kulturen im regionalen Rahmen. Ein zentraler Maßstab für die Qualität von Autonomien mit Minderheiten sind die Regelung der Sprachenrechte und anderer kultureller Rechte (Bildung, Medien, Symbole usw.) sowie der Schutz der kulturellen Identität im Allgemeinen.

4. Die Verankerung und das Revisionsverfahren einer Autonomieregelung

Ein Autonomiesystem muss mit solider rechtlicher Verankerung vor willkürlichen Eingriffen von außen geschützt werden. Europas Regionalautonomien sind entweder in der Staatsverfassung selbst oder in Staatsgesetzen verankert. Nur wenige Autonomiesysteme wie jenes Südtirols und der Åland-Inseln gründen neben der verfassungsrechtlichen Verankerung auch auf internationalen Verträgen. Die Kompetenz-Kompetenz, also die Zuständigkeit, per Gesetz legislative und exekutive Kompetenzen zuzuerkennen, verbleibt in allen Fällen beim Gesamtgesetzgeber, d.h. die Bestimmung des Umfangs der regionalen Gesetzgebungshoheit obliegt dem Verfassungsgesetzgeber und in einigen autonomen Regionen ist ihre Einschränkung auch ohne Zustimmung der betroffenen Region grundsätzlich zulässig.

Die rechtliche Verankerung einer Autonomie ist eng mit dem Verfahren zur Abänderung von Autonomiebestimmungen verknüpft. Hier stellt sich die Frage, wie die regionalen Institutionen und die Bevölkerung einbezogen werden, wenn das System novelliert wird.

5. Finanzierungsregeln

Hat die autonome Region ausreichend rechtliche und materielle Mittel, um die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region zu steuern? Eine grundlegende Bedingung für eine gut funktionierende Autonomie ist die Regelung ihrer Finanzierung. In der Praxis kommen verschiedene Formen der Finanzierung zur Anwendung.

6. Die Kontrolle der wirtschaftlichen Ressourcen und Entwicklung

Wenn Autonomie territoriale Selbstregierung bedeutet, dann muss sie der regionalen Bevölkerung die Möglichkeit bieten, ihre wirtschaftliche und soziale

Entwicklung selbst zu steuern. Dieser grundsätzliche Anspruch schließt die Verfügbarkeit wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierungsinstrumente zur Kontrolle der Nutzung der natürlichen Ressourcen einer Region ein.

7. Formen von Regionsbürgerschaft³⁷⁸

Diese knüpft an staatsbürgerschaftsrechtliche Indikatoren wie den Hauptwohnsitz und die Ansässigkeitsdauer einer Person an, hat aber mit historisch-ethnisch-kulturellen Faktoren nur in zweiter Linie zu tun, etwa durch das Erfordernis des Nachweises der in der autonomen Region als Amtssprache verwendeten Sprachen. Hat die autonome Region irgendeinen (direkten) Einfluss auf die Zusammensetzung der Bevölkerung, auf die Migrationsbewegungen und auf das Recht auf Ansässigkeit auf ihrem Gebiet? Abgesehen vom EU- und staatsrechtlichen Grundrecht auf freie Wohnsitzwahl und Niederlassung sind Formen der Beeinflussung der Wanderungsbewegungen denkbar und in Einzelfällen geltendes regionales Recht.³⁷⁹

8. Internationale Beziehungen

Haben autonome Regionen das Recht und die Möglichkeit, auf internationaler Ebene tätig zu werden und in welchem Ausmaß? Können sie Einfluss ausüben, wenn ihre eigenen Interessen durch die Außenpolitik ihres Staats berührt werden? In welchem Ausmaß können sie mit anderen Regionen grenzüberschreitend zusammenarbeiten?³⁸⁰

9. Konkordanzdemokratische Strukturen und Verfahren

Multiethnische oder multinationale Regionen (z.B. Regionen mit einer „Titularminderheit“ und der Gruppe der in der Region lebenden Angehörigen des Staatsvolks) sind komplexe Gesellschaften, die eine Beteiligung aller ethnischen Gruppen an der Macht auf allen Ebenen erfordern. Die innere Konfliktbewältigung hängt wesentlich von Mechanismen der Konkordanzdemokratie ab.

10. Verfahren und Instanzen der Konfliktregelung (autonomiespezifische Rechtsschutzmöglichkeiten)

³⁷⁸ Dieser Begriff geht von der konkret vorliegenden Institution der Inselbürgerschaft auf Åland („*hembyggsrätt*“) aus, die einige Rechte an die länger währende Ansässigkeit auf Åland und die Sprachenkenntnis knüpft.

³⁷⁹ So z.B. in Südtirol, wo das Wahlrecht erst nach einer Mindestansässigkeitsdauer von 4 Jahren ausgeübt werden kann.

³⁸⁰ Die meisten Regionen Europas sind, unabhängig von Territorialautonomie, im interregionalen Bereich tätig. Die interregionale Zusammenarbeit ist sowohl im Europarat wie in der EU (Ausschuss der Regionen und Lokalkörperschaften) institutionalisiert. Darüber hinaus haben einzelne autonome Regionen wie etwa die Nordischen Inseln Vertretungs- und Mitwirkungsrechte in der Außenpolitik ihres Landes (Dänemark und Finnland).

Zu allen menschlichen Beziehungssystemen gehören Konflikte, und auch in politischen Systeme treten immer wieder neue Konflikte auf. Welche rechtlichen Möglichkeiten der Streitschlichtung stehen den autonomen Regionen und Regierungen offen? Wie werden unvermeidliche Konflikte zwischen dem Zentralstaat und dem autonomen Gebiet geschlichtet und wie können ernsthafte Krisen gelöst oder vermieden werden?

Wir können diese zehn Funktionen als konstitutive Elemente jedes Autonomiesystems beachten, während hingegen andere von sekundärer Bedeutung sind. Wenn eines oder mehrere der konstitutiven Elemente fehlt oder sehr mangelhaft geregelt ist, ist die Stabilität, die Dauerhaftigkeit und die Existenz schlechthin einer Autonomie gefährdet. In der jüngsten Geschichte sind einige Autonomiesysteme gescheitert, weil einige „Ecksteine des Gebäudes“ nicht solide genug gebaut waren. Zwei Beispiele: die Autonomie der beiden ehemaligen autonomen Provinzen Serbiens, Vojvodina und Kosovo, waren in der serbischen und jugoslawischen Verfassung unzureichend verankert. Somit war Belgrad in der Lage, sie einseitig abzuschaffen. Das Friedensabkommen für die Chittagong-Berggebiete sollte eine Territorialautonomie errichten, sah allerdings weder eine Verankerung der Autonomie in der Verfassung von Bangladesh vor noch präzise Regeln und Operationskalender zu ihrer Umsetzung, keine Streitschlichtungs-mechanismen.

In den heute funktionierenden Regionalautonomien sind derartige Gestaltungselemente rechtlich unterschiedlich ausgestaltet worden, was die methodische Frage aufwirft: wie kann der Grad der Zielerreichung und die Qualität der jeweiligen Regelung überhaupt erfasst und gemessen werden? Welche zuverlässige Indikatoren lassen sich für die einzelnen Elemente ausfindig machen? Woran lässt sich beispielsweise der Erfolg einer Sprachenpolitik ablesen oder wie kann die rechtliche Absicherung einer Autonomie vergleichend bewertet werden? Autonomiesysteme als ganze können nicht durch einige wenige Parameter operationalisiert werden. Während etwa zentrale Merkmale der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung einer Region in einem Wohlstands- oder Nachhaltigkeitsindex zusammengepackt werden können, weist ein Autonomiesystem zu viele nicht quantifizierbare Dimensionen auf. Zudem ist die Bewertung der Ergebnisse einer Autonomie stark vom Standpunkt des Betrachters abhängig. So wird die Regierung eines Zentralstaats den Erfolg einer auf volle Gleichberechtigung zielenden Sprachenpolitik anders

bewerten als die betroffene ethnische Minderheit selbst. Eine empirisch fundierte Evaluation eines gesamten Autonomiesystems bezüglich seiner zentralen Aufgaben ist bisher methodisch noch nicht geklärt und erfordert die Bewältigung hoher Komplexität. Dennoch werden in der politischen Praxis und Publizistik immer wieder Autonomiesysteme verglichen, ohne dabei von empirisch gesicherten Ergebnissen auszugehen.³⁸¹

Die grundlegenden Gestaltungselemente eines regionalen Autonomiesystems sind bisher noch nicht im Rahmen einer geschlossenen Theorie der politischen Autonomie herausgearbeitet worden. Die folgende Übersicht versteht sich als ein Vorschlag, der wahrscheinlich noch nicht erschöpfend ist, doch mit Sicherheit die meisten grundlegenden Aufgaben einer regionalen Territorialautonomie umfasst.³⁸² Strukturelemente berühren den Aufbau einer autonomen Region und ihre Beziehungen zum Zentralstaat, während die Verfahrenselemente die Gestaltung wichtiger Entscheidungsverfahren betreffen. In den „Bereichen autonomer politischer Regulierung“ entfaltet sich dann die autonome Politik innerhalb der betroffenen autonomen Region.

Die grundlegenden Gestaltungselemente (funktionale Elemente) von Territorialautonomie sind - wie oben ausgeführt, in den heutige funktionierenden Territorialautonomie in verschiedener Form geregelt worden, die hier nicht im Detail erläutert werden können. Eine detaillierter Vergleich der Ausgestaltung wäre allerdings beschränkt auf diese Elemente durchaus möglich und sinnvoll, würde allerdings eine breiter empirischer Recherche bedürfen. Ein solcher Vergleich würde nicht nur einen Einblick bieten in die notwendigen Mindeststandards der Regelung dieser Grundfunktionen, sondern es hypothetisch ermöglichen, für jeden spezifischen Fall einen „optimalen Standard von Autonomie“ zu entwerfen.

Hier vorerst in schematischer Übersicht nur einige Beispiele guter Praxis der bestehenden Autonomiesysteme, die diese Grundfunktionen besser als andere geregelt haben, wobei von der Regelung im jeweiligen Autonomiestatut oder Autonomiegesetz ausgegangen wurde.

³⁸¹ Vgl. Thomas Benedikter (2009), *Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich*, Europa Ethnica 1/2009

³⁸² Vgl. Thomas Benedikter (2007), *Autonomien der Welt*, ATHE-SIA Bozen, Kap.4, S.273f.

5.4 Erfolgsbedingungen für Territorialautonomie

5.4.1 Lehren aus der Anwendung von 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 den bisher gewonnenen Erfahrung mit Autonomie gezogen werden:

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.

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.

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.

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.

Ein möglichst vollständiger 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.

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 Garantiemacht liegen, wie dem Europarat, der Afrikanischen Union, ASEAN oder SAARC, der OAS oder den VN selbst.

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 kann die Effizienz der autonomen Verwaltung und eine gesunde wirtschaftliche und soziale Entwicklung gesichert werden.

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.

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.

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.

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“.³⁸³

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:

³⁸³ Zelim Skurbaty (2005), S.566

„Eine 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 Staats, erweisen sich Autonomie-systeme als wirkungsmächtigste Mittel zur Gewährleistung dieser Zwecke.“³⁸⁴

5.4.2 Bedingungen für den Erfolg einer Territorialautonomie

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 betroffenen Region reichen. Neben einer solchen umfassenden Bewertung eines Autonomiesystems werden die folgenden Kriterien einfach von den Grundzielen der Autonomie abgeleitet:³⁸⁵

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

Von diesen übergeordneten Kriterien müssen empirisch erfassbare, also operationalisierbare Messkategorien

³⁸⁴ Zelim Skurbaty (2005), S. 566

³⁸⁵ 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 (2002), *Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP München, 2002

abgeleitet werden. Yash Ghai³⁸⁶ 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“.³⁸⁷

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.

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

³⁸⁶ Yash Ghai (2000), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong, S. 506

³⁸⁷ „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/>

wesentlich für das Gelingen einer Autonomie.

Andi Gross nennt in seinem Report an den Europarat folgende Grundfaktoren für den Erfolg von Autonomieregelungen:³⁸⁸

a) Die rechtliche Ausgestaltung

Die Geschichte hat gezeigt, dass die Legitimation einer Autonomie besser begründet ist, wenn das betroffene Territorium klar abgegrenzt und die kulturelle Dimension klar definiert ist.

b) Geopolitische und demographische Aspekte

Die Entfernung einer autonomen Region vom Sitz der Zentralregierung kann die Beziehungen zwischen den zwei Regierungsebenen beeinflussen. Schlüsselfaktoren sind die Zahl und Größe der ethnischen Gruppen, aus welchen sich die Bevölkerung der Region zusammensetzt, das Verhältnis zwischen diesen Gruppen und zwischen ihnen und der Zentralregierung und das Verhältnis zwischen den Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung eines Staats.

c) Politische und institutionelle Aspekte

Der Erfolg eines Autonomiesystems hängt von gewissen politischen Grundbedingungen ab, wie z.B. von der Qualität der Beziehungen zwischen der autonomen Einheit, dem Staat und den Nachbarstaaten sowie von klaren Regelungen für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den zentralen Behörden und diesen Einheiten. Wenn die Region und der Zentralstaat dieselben Anliegen teilen, wird der Zentralstaat mehr Machtbereiche und Befugnisse abtreten.

d) Soziale, finanzielle und institutionelle Aspekte

Die materiellen, finanziellen Ressourcen, die die autonomen Einheiten in die Lage versetzen, ihre autonomen Befugnisse auch wirklich auszuüben, müssen gut geregelt sein.

e) Kulturelle Aspekte

Wenn die Angehörigen einer Minderheit einer besonderen Region einen substanziellen Anteil der Bevölkerung dieser Region bildet, sollten geeignete Maßnahmen zur Erhaltung ihrer Identität ergriffen werden.

f) Achtung der Menschenrechte

Diese Frage ist in Autonomiesystemen von ganz

³⁸⁸ Europarat, *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Berichtersteller: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 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.

besonderer Bedeutung. Das dafür zuständige Organ und die anzuwendenden Standards müssen klar definiert werden. Wenn eine autonome Einheit eingerichtet wird, müssen die Prinzipien der Gleichheit und Nicht-Diskriminierung geachtet werden. Die Autonomie muss sowohl die Rechte der anderen Volksgruppen einer Region achten, die nicht der Mehrheit innerhalb der Region angehören als auch die Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung des Staates (Titularnation). Besondere Schritte sind erforderlich, um „die Minderheiten innerhalb der Minderheiten“ zu schützen, sodass die größeren Minderheiten und die staatliche Mehrheitsbevölkerung weiß, dass sie von Autonomie keine Nachteile zu erwarten haben.

Andere bekannte Forscher formulieren Erfolgsbedingungen eines Autonomie-systems ausgehend von einer ganz allgemeinen Analyse. Laut Ruth Lapidoth können folgende Faktoren die Chancen auf Erfolg einer Autonomie ganz wesentlich erhöhen:³⁸⁹

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 zugute kommen. 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 Autonomie-statuts 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.

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.

³⁸⁹ Ruth Lapidoth (2001), 2001, S. 39-42

5.5 Autonomie als Lösung offener ethnischer Konflikte?

Kann Territorialautonomie eine Lösung für andauernde ethnische Konflikte bieten? In der wissenschaftlichen Literatur gibt es bisher noch keine vergleichende empirische Evaluation der Ergebnisse der funktionierenden Autonomie-arrangements, etwa nach dem Modell der vergleichenden Föderalismusforschung. Oft scheut man aufgrund der unterstellten Einzigartigkeit jedes Systems vor Vergleichen zurück. Dasselbe kann gesagt werden für Versuche, Lösungen zu formulieren, indem bestimmte Autonomiemodelle auf ähnliche Konfliktgebiete übertragen werden. Dies trifft aber nur zum Teil zu: in der Tat ist jedes bestehende Autonomiesystem auf einen spezifischen sozialen, politischen, kulturellen und ethnischen Hintergrund hin geschaffen worden, hatte geschichtlich gesehen seinen einzigartigen Verlauf und zielt auf die Erfüllung von Interessen und Bedürfnissen von besonderen ethnischen Gruppen und Völkern in diesem Gebiet ab. Doch andererseits ist Territorialautonomie auch eine präzise zu definierende Beziehung zwischen einem Zentralstaat und einer Region, deren Grundmerkmale alle heute bestehenden Autonomien teilen. Da diese Merkmale in jedem System vorhanden sind und ihre Effizienz empirisch evaluiert werden kann, können Schlussfolgerungen getroffen werden hinsichtlich

- der allgemeinen Anwendbarkeit von Territorialautonomie in einem gegebenen politischen Kontext;
- der notwendigen Merkmale und Inhalte einer Autonomieregelung, um bestimmte Ziele zu erreichen;
- der Übertragung nicht allumfassender Autonomiesysteme, sondern von einzelnen Elementen und Regelungen oder eines Sets von Elementen, Institutionen und Verfahren, die sich in verschiedenen bestehenden Autonomieerfahrungen unter vergleichbaren Umständen bewährt haben.

Ausgehend von dieser Annahme sind natürlich die Konfliktparteien, die Staatselite und die Vertreter der regionalen Gemeinschaft nicht der Aufgabe entbunden, in langwierigen Verhandlungen ein passendes Autonomiearrangement herauszuarbeiten, das einen gegebenen Konflikt lösen kann. Vermittlungsanstrengungen müssen beide Elemente in ein Gleichgewicht bringen: die Standardelemente

und „Grundbausteine“ einer Autonomieregelung mit ihren geschichtlich erprobten Anwendungsformen einerseits, und das reale Konfliktszenario mit seiner einzigartigen Ausprägung im Hier und Jetzt.

Ausgehend von den unter 5.3 angeführten Bedingungen und Erfolgsfaktoren lässt sich nun eine Liste von Regionen auf allen Kontinenten bilden, die seit Jahrzehnten von gewaltsamem Konflikt, tiefen ethnischen oder religiösen Rissen, von offener Diskriminierung und Unterdrückung ethnischer oder religiöser Minderheiten oder kolonisierter Völker gekennzeichnet sind. Autonomiemodelle für die Lösung solcher Konflikte zu entwickeln, ist nicht bloß politische science fiction oder eine akademische Übung, sondern ernsthafter Überlegung und Forschung bezüglich der Anwendbarkeit von Autonomie wert. Wenn wir die Erfahrungen und Leistungen von Regionalautonomie in 22 Staaten auswerten, können internationale Mediationsversuche noch erfolgreicher arbeiten. Überdies scheint in einem Teil der heutigen Konfliktgebiete eine Autonomielösung auch deshalb rational und vielversprechend zu sein, weil:

- Territorialautonomie bereits als mögliche Lösung von beiden Konfliktparteien in Betracht gezogen worden ist, aber nicht durchgeführt wurde, oder weil Autonomie bereits in einer anderen Region desselben Staats eingeführt worden ist;
- externe Selbstbestimmung mit nachfolgender Sezession, auch wenn mit internationalem Recht legitimiert, zu nichts anderem führen würde als zu einer weiteren Eskalation des inneren Konflikts in der betroffenen Region;
- die betroffene Region von mehreren nationalen Minderheiten oder Minderheitenvolksgruppen besiedelt ist und somit als multinationale Region in einem neuen interethnischen Konflikt stürzen könnte, wenn Sezession realisiert würde.

Konflikte um Autonomie: einige Beispiele³⁹⁰

Einige ungelöste Selbstbestimmungs-konflikte der heutigen Zeit mit ethnischem Hintergrund sind wohl

³⁹⁰ Andreas Gross listet in seinem Report an den Europarat einige Konfliktherde auf, die durch Einführung von Autonomie gelöst werden können, wie etwa Abchasien und Südossetien (Georgien), Transnistrien (Moldawien), Kosovo und Tschetschenien. Einige dieser Gebiete haben sich allerdings inzwischen zu unabhängigen Republiken erklärt. Vgl. Andi Gross (2003), Teil VII, auf: <http://www.coe.int/>



schwerlich allein mit Autonomiearrangements zu lösen, wie z.B. die Palästinafrage, Zypern, die Westsahara-Frage und die staatliche Verfasstheit von Somalia. Doch für eine Reihe von regionalen Konflikten kann das bewährte Instrument der Territorialautonomie eine wertvolle Hilfe bieten. Einige der in diesem Abschnitt genannten Konflikte schwelen seit Jahrzehnten und führen zu andauernder ethnischer Diskriminierung, kultureller Unterdrückung und politischen Spannungen oder gar massiven Menschenrechtsverletzungen.³⁹¹ Andere bilden gar den Grund für immer wieder aufflackernde militärische Konfrontation. Die folgenden zwölf Fälle werden hier als Beispiele kurz angerissen, wo Territorialautonomie von den Konfliktparteien selbst als mögliches Lösungsinstrument ins Spiel gebracht worden ist.

1. Die Cordillera-Region (Philippinen)

Die „Gran Cordillera“, die größte Gebirgskette der Philippinen, umfasst rund ein Sechstel der Insel Luzon (18.300 km²). Die Bevölkerung dieses Gebiets (1,1 Millionen, gleich 2% der Gesamtbevölkerung der Philippinen) besteht vor allem aus Igorot (wörtlich: Menschen der Berge). Das Gebiet ist in fünf Verwaltungseinheiten unterteilt. Die Volksgruppen der Cordillera-Region werden der Cordillera People's Allianz CPA vertreten, ein Zusammenschluss von mittlerweile mehr als 120 Organisationen und Verbänden der indigenen Völker dieser Region. Die CPA ist 1984 von sieben Igorot-Organisationen gegründet worden. Neben diesem friedlichen Kampf um Autonomie



startete die Cordillera People's Liberation Army (CPLA) in den 1980er Jahren einen Guerrillakrieg, der später von der kommunistischen „Neuen Volksarmee“ (NPM) fortgesetzt wurde.

Um diesen Forderungen entgegen zu kommen ist bis heute nicht mehr als die „Cordillera-Verwaltungsregion“ geschaffen worden. Die CPA verlangt aber die Gründung einer modernen Territorialautonomie mit einer frei gewählten Regionalversammlung und Regierung sowie der „Cordillera Bodong Verwaltung“ als Übergangsinstitution. Eine echte Territorialautonomie für die Region der Igorot bildet eine realistische Kompromisslösung, weil die Philippinen auf Mindanao bereits 1996 für die muslimisch Moro eine solche Region eingerichtet haben und Gespräche mit der CPA in dieser Perspektive führen.

2. Westpapua (Indonesien)

Papua-Niugini ist die Heimat von rund 1.000 verschiedenen indigenen Völkern melanesischen Ursprungs. West-Papua weist die größte ethnische Vielfalt in einem Gebiet auf. Seit 1948 war die Insel zwischen Kolonialmächten (Großbritannien, Niederlande, Deutschland) aufgeteilt. Als Indonesien 1949 die Unabhängigkeit von den Niederlanden durchsetzte, forderte es auch die Angliederung von Westpapua, besetzte es aber nicht militärisch. Als Australien und die Niederlande daraufhin die Unabhängigkeit Westpapas vorbereiteten und 1962 einer Interimsverwaltung der Vereinten Nationen übergaben, besetzte Indonesien 1962 kurzerhand die gesamte Westhälfte der Insel. Am 1. Mai 1963 annektierte Indonesien dieses riesige Gebiet und wurde damit offiziell zur neuen Kolonialmacht in Westpapua. Das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker war vom Tisch gefegt worden. Seitdem sind immer wieder Aufstände und politischer Widerstand im Keim erstickt worden. Die indigene Widerstandsbewegung OPM (Organisasi Papua Merdeka) setzt den bewaffneten Widerstand fort.

³⁹¹ Vgl. Stefan Wolff (2006), *Ethnic Conflict - A Global Perspective*, Oxford University Press

2001 hat die Regierung in Jakarta Westpapua eine

„Autonomie“ verordnet, deren zentrales Organ - die „Volksversammlung von Papua“ - nicht funktioniert. Westpapua ist nämlich 2003 gegen den Willen der indigenen Völker in zwei Provinzen aufgeteilt worden: „Irian Jaya Barat“ und die Autonome Provinz Papua“. Autonomie besteht aber weiterhin nur auf dem Papier, während Indonesien wie eine Kolonialmacht regiert. Selbst nach dem Autonomiegesetz von 2001 hätten die politischen Vertreter der Provinz Papua befragt werden müssen, was nicht geschehen ist. Von einer echten Territorialautonomie kann keine Rede sein. Die angestammte Bevölkerung sieht sich heute vor allem durch die massive Einwanderung aus Indonesien und übermäßige Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Landes bedroht. Die Volksversammlung der indigenen Völker von Papua (Mjalis Rakyat Papua) bietet sich als Dialog- und Verhandlungspartner an. Autonomie scheint sich für das gesamte Westpapua auch deshalb als realistische Kompromisslösung an, weil Indonesien in der Provinz Aceh am anderen Ende der Republik am 15. August 2005 ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet und eine echte Territorialautonomie eingerichtet hat.

3. West-Balutschistan (Iran)

Das historische Balutschistan umfasst ein Gebiet mit annähernd 700.000 km² Fläche, wovon heute 280.000 km² zu Iran gehören, 350.000 km² zu Pakistan und der Rest zu Afghanistan. Von der Gesamtbevölkerung dieses Riesengebiets von 13-15 Millionen leben rund 4 Millionen im Iran, wo sie nicht die geringste kulturelle und politische Autonomie genießen. Die Balutschen sprechen zwei verschiedene indoeuropäische Sprachen, Balutschi und Brahui. Die Mehrheit sind sunnitische Muslime.

West-Balutschistan ist 1928 Persien angegliedert worden. Die Balutschen sind im Iran allerdings nie als ein eigenes Volk oder eine ethnische Minderheit anerkannt worden. Kulturelle Minderheitenrechte sind ihnen stets verwehrt geblieben. Von politischer Freiheit kann in West-Balutschistan nicht die Rede sein. 2003 ist die Baluchistan People's Party (BPP) gegründet worden, die Autonomie als eine der Lösungsmöglichkeiten des Konflikts mit dem Zentralstaat betrachtet. Politische Grundrechte und das Recht auf Selbstverwaltung werden auch im pakistanischen Teil Balutschistans verletzt. Eine ähnliche Situation besteht innerhalb des Iran auch in der Region Ahwaz, die mehrheitlich von Arabern bewohnt wird.



4. Die Chittagong-Berggebiete (Bangladesh)

Die Chittagong-Berggebiete (Chittagong Hill Tracts CHT, 13.180 km²) im Südosten von Bangladesh grenzen an Myanmar (Burma) und Indien. Die indigene Bevölkerung teilt sich auf 13 ethnische Gruppen auf, von welchen die Chakma, Tipra, Murona und Magh die größten stellen. Fast die Hälfte der heutigen Bevölkerung sind allerdings eingewanderte Siedler aus Bangladesh. Seit der Unabhängigkeit des Landes hat die Regierung die Zuwanderung von Bengalen stark gefördert. Daraufhin kam es zur Bildung von zivilem und politischem Widerstand seitens der indigenen Völker. Als dies nichts fruchtete sah sich die Bewegung der Shanti Bahini zu bewaffnetem Widerstand in Form von Guerilla-Aktionen gezwungen. Im Gegenzug wurde das gesamte Gebiet militarisiert. Polizei und Militär verübten in einer flächendeckenden Repression zahllose Menschenrechtsverletzungen. Die Dachorganisation der Völker der CHT forderte in ihrem Manifest vom 7. Dezember 1987 eine gut verankerte Territorialautonomie innerhalb von Bangladesh mit folgenden Hauptpunkten:

- Territoriale Autonomie mit einer gesetzgebenden Versammlung und dem Recht auf Selbstbestimmung;
- Verankerung dieser Autonomie in der Verfassung von Bangladesh;
- Umsiedlung aller nicht-Indigenen, die nach dem 17.8.1947 in den CHT angesiedelt worden waren;
- Gewährung von finanzieller Unterstützung zur Entwicklung der Region;
- Schaffung positiver Rahmenbedingungen für

eine politische Lösung der Krise.

Am 2. Dezember 1997 wurde ein Friedensabkommen zwischen der Regierung und der Plattform der indigenen Völker abgeschlossen, das den drei Distrikten des Gebiets eine begrenzte Autonomie gewährte. Die Plattform wandelte sich daraufhin in eine politische Partei um. Das Autonomieabkommen kam jedoch nie zur vollständigen Umsetzung, weil sich einerseits die größte Oppositionspartei von Bangladesch widersetzte, andererseits auch ein starker Flügel der Shanti Bahini. Die heutige Regierung hat die Anerkennung des Abkommens in Aussicht gestellt, doch ist dies bis heute nicht erfolgt.

5. Das Szeklerland (Rumänien)

Die Mehrheit der ungarischen Minderheit Rumäniens lebt im nordwestlichen Teil des Landes, in Transsylvanien. 6,6% der Gesamtbevölkerung Rumäniens sind ungarischer Muttersprache (1.431.000 Personen laut Volkszählung 2002), was rund 20% der Bevölkerung Transsylvaniens entspricht. Die Ungarn sind die größte ethnische Minderheit Rumäniens. Im Szeklerland bilden die Ungarn gar die Mehrheit der Bevölkerung.

Als mit dem Friedensabkommen von Trianon von 1919 Transsylvanien Rumänien angegliedert wurde, wurden auch Minderheitenrechte festgeschrieben. Rumänien anerkannte auch das Recht auf Selbstverwaltung der ungarischen Szekler in Transsylvanien. 1989 wurde die Demokratische Allianz der Ungarn Rumäniens (DAHR) gegründet, die bis heute repräsentativste politische Kraft der Ungarn Rumäniens. In dem 1995 von Rumänien und Ungarn unterzeichneten Nachbarschaftsvertrag verzichtete Ungarn auf jegliche Gebietsansprüche, während Rumänien sich zur Achtung der Minderheitenrechte verpflichtete. Die DAHR beteiligte sich nach den Wahlen von 1996, 2000 und 2004 an der Regierung in Bukarest und wurde mit einem Stimmanteil von durchschnittlich 6,8-6,9% zu einem gewichtigen Faktor in der rumänischen Politik. Ihr Hauptziel bleibt die Achtung der Grundrechte und Minderheitenrechte der Ungarn Rumäniens. In diesem Sinn legte die DAHR mehrere Rahmengesetze für den Gebrauch der Muttersprache im Bildungssystem und in der öffentlichen Verwaltung vor. Dabei schwebte der DAHR eine weitgehende Kulturautonomie vor, doch inzwischen fordern immer mehr Organisationen und Verbände der Ungarn eine echte Territorialautonomie für das Szeklerland. Die „Ungarische Konferenz in Rumänien“ forderte Parlament und Regierung auf, die



volle Gleichberechtigung der Ungarn zu gewährleisten und ein Autonomiestatut für das Szeklerland zu verabschieden. Die EU wurde aufgefordert, die Gewährung von Territorialautonomie ans Szeklerland zu einer der Vorbedingungen des EU-Beitritts Rumäniens 2007 zu machen, was allerdings abgelehnt wurde.

6. Transnistrien (Moldawien)

Transnistrien (3.567 km²; Bevölkerung 2004: 555.000) ist seit dem 2. September 1990 eine de facto unabhängige Region, die völkerrechtlich noch immer zur Republik Moldawien gehört. Nach der Loslösung dieser Republik von der Sowjetunion hatte sich im östlich des Dnjestr gelegenen Landesteil, der vor allem von Russen und Ukrainern gewohnt wird, starker Widerstand gegen die Unabhängigkeit Moldawiens aufgebaut. Im Juni 1992 kam es zu einem kurzen Krieg zwischen moldawischen Einheiten und den von der 14. Russischen Armee unterstützten Verbänden von ethnischen Russen und Ukrainern Moldawiens. Dieser Krieg kostete rund 1.000 Personen das Leben und trieb einige zehntausend Moldawier in die Flucht. Am 21. Juli 1992 schlossen Moldawien und die Russische Föderation einen Waffenstillstand mit der Stationierung von russischen, transnistrischen und moldawischen Friedenstruppen. Seitdem wird über den zukünftigen Status des Gebiets östlich des Dnjestr verhandelt und über das Recht auf Selbstbestimmung der Bevölkerung von Transnistrien. Der Vorschlag, Transnistrien eine Autonomie nach dem Muster Gagausiens zu gewähren, fand jedoch bisher im betroffenen Gebiet keinen Anklang.



7. Cabinda (Angola)

Die angolansische Provinz Cabinda (4.000 km², 600.000 Einwohner) wird durch einen etwa 60 km² breiten Streifen kongolesischen Gebiets vom Hauptterritorium Angolas getrennt. Dank seiner reichen Ölvorkommen wird Cabinda manchmal als Afrikas Kuwait bezeichnet. Die vor der Küste gelegenen Ölquellen sorgen für gut die Hälfte der jährlichen Fördermenge Angolas. Dennoch ist Cabinda eine der ärmsten Regionen Angolas geblieben. Eine 1996 zwischen der Zentralregierung und der Provinzregierung von Cabinda geschlossene Vereinbarung sieht die Abtretung von 10% der Steuern auf die in Cabinda geförderte Ölmenge an die Provinz Cabinda vor. Doch floss auch der größte Teil dieser 10% in die korrupte Bürokratie des Zentralstaats. Seit den 1960er Jahren fordern verschiedene Bewegungen wie etwa die MLEC (Movement for the Liberation of the Enclave of Cabinda) und die FLEC (Front for the Liberation of the Enclave of Cabinda). Diese suchten vergeblich internationale Anerkennung für ihre Exilregierung. Als 1975 Angola unabhängig wurde, forderten beide Bewegungen einen Sonderstatus für ihre Provinz. Zunächst wurde eine weitgehende Autonomie in Betracht gezogen nach dem Modell der portugiesischen Inseln Madeira und Azoren. Die Autonomieforderungen wurden mit den ethnischen und kulturellen Besonderheiten Cabindas begründet. 1993 brach militärischer Widerstand aus und die Guerrilleros des FLEC-FAC proklamierten im Exil die unabhängige Republik Cabinda. Luanda stellte klar, dass eine Sezession von Cabinda nicht in Frage käme, weil jede angolansische Provinz kulturelle Besonderheiten aufweise, war aber bereit, mit den Guerrilla-Organisationen zu verhandeln. Angola betrachtet eine begrenzte Autonomie oder Selbstverwaltung im Rahmen der Dezentralisierung des gesamten Staats als mögliche Lösung des Konflikts.



8. Gilgit-Baltistan

Gilgit-Baltistan ist der historische Name der riesigen Region (84.931 km²) zwischen dem westlichen Himalaya und dem Karakorum, die heute den Norden Pakistans bildet und dementsprechend lange Zeit als „Northern Areas“ bezeichnet worden ist. Ihre Bevölkerung von 1,5 Millionen teilt sich auf ein Dutzend Volksgruppen auf, einschließlich der Einwanderer aus den übrigen Provinzen Pakistans. Mitte des 19. Jahrhunderts kam dieses Gebiet unter die Oberhoheit des Fürstenstaats Jammu und Kaschmir, während das Königreich der Hunza bis 1878 Widerstand leistete. Nach der Teilung Britisch-Indiens 1947 und dem anschließenden Krieg um Jammu und Kaschmir, erklärte die Befreiungsbewegung in Gilgit-Baltistan am 1. November 1947 die Unabhängigkeit von Jammu und Kaschmir, musste aber gleich anschließend den Schutz des eben gegründeten pakistanischen Staats und dessen Armee in Anspruch nehmen.

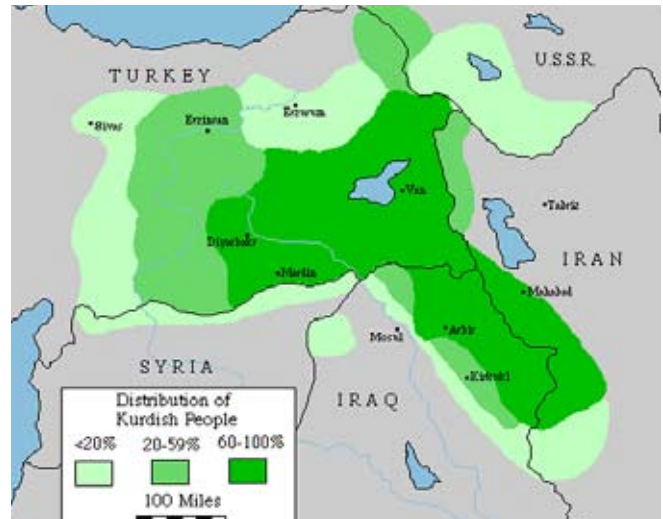
Während der westliche Teil des geteilten Jammu und Kaschmir zum Freistaat erklärt wurde (Azad Jammu and Kashmir) mit eigener Verfassung, Parlament und Regierung mit einer gewissen Autonomie, blieb Gilgit-Baltistan in einer Art rechtlichem Schwebzustand, zumal der definitive Status der früheren Gebiete des Fürstenstaats Jammu und Kaschmir ungeklärt und umstritten blieb. Seit 1947 wird Gilgit-Baltistan somit von Islamabad aus regiert und verfügt weder auf regionaler noch auf nationaler Ebene über eine echt demokratische Vertretung. In der Regionalhauptstadt tagt zwar ab und zu eine Art Regionalrat, allerdings mit bloß beratender Funktion und geringen Kompetenzen.



Seit 1990 ist es immer wieder zu Protesten und gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen, die von Islamabad blutig unterdrückt wurden. Aufgrund der Zuwanderung aus dem restlichen Pakistan brechen verstärkt Konflikte zwischen Sunniten und einheimischen Schiiten auf. Eine wachsende Zahl der politischen Kräfte von weder auf regionaler noch auf nationaler Ebene fordern eine echte Territorialautonomie im Rahmen des pakistanischen Staats, wobei diese Region aus dem Gesamtkonflikt Jammu und Kaschmir endgültig ausgeklammert werden soll.

9. Türkisch-Kurdistan

Der seitens der Türkei „Anatolien“ benannte südöstliche Teil der heutigen Türkei wird vorwiegend von Kurden bewohnt. Er ist eines der Kernländer des historischen und kulturellen Kurdistans, das sich über vier Staaten des Nahen Ostens erstreckt. Die Kurden sind in der Türkei bis heute nicht als eigenes Volk anerkannt, wurden vielmehr bis vor Kurzem als „Bergtürken“ betrachtet. Die kurdische Bevölkerung lebt verstreut über 18 Provinzen der Türkei mit einer Gesamtfläche von 209.000 km². Weitere Millionen Kurden sind in die westlichen Großstädte der Türkei und ins Ausland abgewandert. Der Jahrhunderte alte Traum der Kurden von einem eigenen Staat schien sich 1920 mit dem Abkommen von Sèvres zu erfüllen, als ein Rumpf-Kurdistan (ohne die kurdischen Gebiete in Iran, Irak und Syrien) nationale Rechte zugesprochen bekam. Doch schon im 1923 folgenden Vertrag von Lausanne wurde Türkisch-Kurdistan mit einem vagen Versprechen auf Autonomie als ein integraler Bestandteil der Türkei anerkannt. Seitdem versuchen kurdische nationale Bewegungen immer wieder, die Anerkennung kollektiver kultureller und politischer Grundrechte der Kurden in der Türkei durchzusetzen gegen die zentralistischen, vom Kemalismus geprägte Politik des türkischen Staats. 20 Jahre lang dauerte der bewaffnete Aufstand und Guerrillakrieg der PKK, der über 30.000 Menschenleben kostete und zur



Zerstörung von 2.000 kurdischen Dörfern führte. Seit drei Jahrzehnten werden die Menschenrechte in Türkisch-Kurdistan systematisch missachtet. Die Politik der Türkei ist immer wieder sowohl von Menschenrechtsorganisationen wie vom Europarat, der OSZE und der EU verurteilt worden, und bildet eines der größten Hindernisse für den Beitritt der Türkei zur EU. Die Einrichtung einer Territorialautonomie, wie von kurdischer Seite in jüngster Zeit mehrfach gefordert, scheint auf dem Hintergrund des von Nationalismus und Zentralismus geprägten Staats zur Zeit noch als wenig wahrscheinlich, doch ist klar geworden, dass weder Sezession noch weitere Unterdrückung eine Konfliktlösung bringen wird.

10. Korsika und die Bretagne (Frankreich)

Korsika ist die viertgrößte Insel des Mittelmeers nach Sizilien, Sardinien und Zypern, vordem Balearen. Offiziell bildet Korsika eine der 26 Regionen Frankreichs und ist staatsrechtlich eine „Territoriale Kollektivität“ mit etwas mehr Kompetenzen als die normalen Regionen Frankreichs. Korsikas Status unterscheidet sich von jenem der Überseedépartements (z.G. Guyana, Réunion, Martinique) und von den „Pays d’outre Mèr“, den echten Territorialautonomien Frankreichs in Ozeanien, nämlich Neukaledonien und Polynesien.

Korsikas Forderung nach Selbstbestimmung und Autonomie wird mit der historischen und sprachlich-kulturellen Eigenart der Insel begründet. 1982 verstanden etwa 70% der ansässigen Bevölkerung Korsisch, eine mit dem Alt-Toskanischen verwandte Sprache. Korsisch ist bis heute keine Pflicht-Vehikularsprache im Bildungssystem der Insel, sondern kann als Wahlfach belegt werden. Da Korsisch nicht als Amtssprache anerkannt ist, spielt es in der Verwaltung,

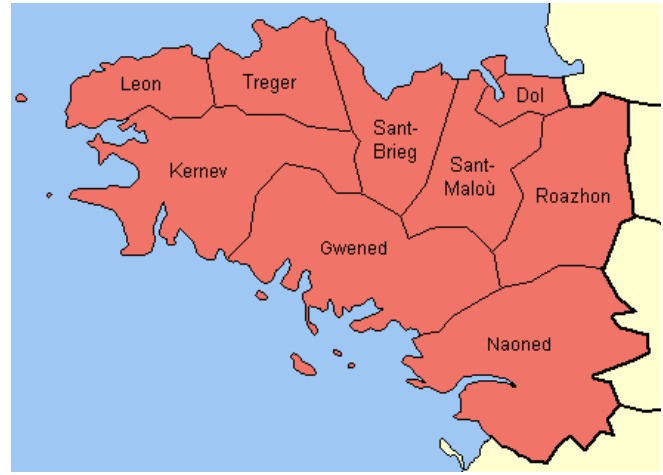
Politik, Justiz und in den Medien eine untergeordnete Rolle. Korsisch-Kenntnisse bilden keine Voraussetzung für den Zugang zum öffentlichen Dienst auf Korsika, Von der UNESCO wird Korsisch als eine vom Aussterben bedrohte Sprache eingestuft.

In der jüngeren Geschichte haben sich korsische Nationalisten immer wieder für eine Autonomie oder gar Unabhängigkeit der Insel von Frankreich eingesetzt. In den 1970er und 1980er Jahren kam es häufig zu Gewaltakten militanter Gruppen gegen Einrichtungen und Vertreter des französischen Staats. Nachdem Korsika bereits 1982 einige zusätzliche Rechte zugestanden worden waren, stellte die Regierung Jospin eine weiter reichende Autonomie in Aussicht, wenn auf Gewalt verzichtet würde. Diese Vorschläge wurden von der Rechtsopposition im Pariser Parlament mit der Begründung bekämpft, dass dann auch Elsässer, Bretonen und Basken Autonomie fordern würden.

Bei einer Volksabstimmung am 6. Juni 2003 lehnten eine knappe Mehrheit der Bevölkerung Korsikas den Autonomieplan von Jospin ab.

Die Bretagne, in der Geschichte eines der letzten keltischen Königreiche, die von Paris unterworfen wurde, umfasst in kulturellem Sinne die gesamte Halbinsel, obwohl einige Gebiete der historischen Bretagne anderen französischen Départements zugeschlagen worden sind. Sie umfasst 34.034 km² mit einer Gesamtbevölkerung von 4,2 Millionen. Das Herzogtum Bretagne hatte z.B. im Steuerwesen und Zivilrecht bis 1790 einige Vorrechte genossen, bis das revolutionäre Frankreich mit allen derartigen „Privilegien“ Schluss machte. Regionalistische Parteien fordern heute eine Territorialautonomie, sind aber von der Mehrheitsfähigkeit weit entfernt.

Französisch ist in der Bretagne die einzige offizielle Sprache, während die beiden traditionellen Sprachen Gallo und Bretonisch offiziell nicht anerkannt sind, sondern nur als sog. Regionalsprache eine gewisse öffentliche Förderung erfahren. Bis in die 1960er Jahre war Bretonisch von der Mehrheit der Bevölkerung der Bretagne verstanden worden. In jüngster Zeit erlebte diese Sprache einen neuen Aufschwung dank eines privaten Schulnetzwerks DIWAN. Unter dem Eindruck des drohenden Aussterbens der Sprache hat der bretonische Regionalrat Ende 2004 beschlossen, das Bretonische zu fördern, soweit es mit seinen sehr begrenzten finanziellen und politischen Möglichkeiten machbar ist. Gesprochen wird Bretonisch nur noch



von maximal 250.000 der 2,3 Mio. Bretonen, und noch einmal so viele verstehen es. Im täglichen Gebrauch wird die Sprache von weitaus weniger Personen regelmäßig verwendet. Die Mehrzahl der Sprecher sind Muttersprachler, allerdings verschiebt sich das Gewicht immer mehr in Richtung der vielleicht 30.000 Sprachaktivisten, die das Bretonische erst in der Schule oder später erlernt haben.

11. Caracoles de Chiapas (Mexiko)

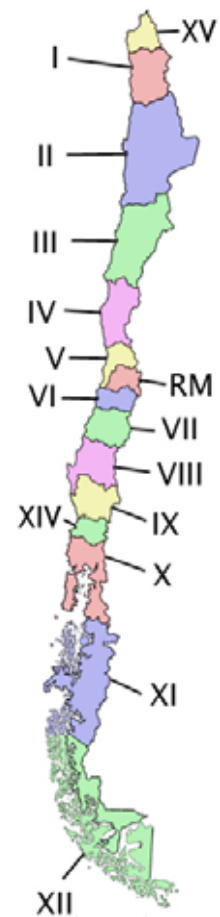
Am 1. Jänner 1994 besetzte die Zapatistische Befreiungsfront (Ejercito Zapatista de Liberación Nacional) einen kleinen Teil des mexikanischen Bundesstaats Chiapas, der vorwiegend von indigenen Völkern bewohnt wird. Diese Völker fordern Kulturautonomie. Landrechte, demokratische Beteiligung und leisteten Widerstand gegen die neoliberalen Strategien der mexikanischen Regierung. Am selben Tag trat nämlich Mexiko der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA bei. Die Bewegung der Zapatisten war ein leuchtendes Beispiel für viele andere Organisationen und militante Bewegungen für die Rechte indigener Völker und diskriminierter sozialer Gruppen nicht nur in Mexiko, sondern auch im restlichen Lateinamerika. Die mexikanische Regierung antwortete mit Repression einschließlich der militärischen Besetzung der Region.

Am 9. August 2003 schlossen sich fünf von Zapatisten kontrollierte Gebiete und Hunderte von Gemeinden mit rund 300.000 Einwohnern zu einer selbst deklarierten „Autonomen Zapatistischen Region“ zusammen, die auch „caracoles“ (Muscheln) genannt werden. Diese „Juntas der Guten Regierung“ verstehen sich als rotierende, basisdemokratische Regierung, die für alle Belange der jeweiligen Region zuständig ist und auch

die Anliegen von Anwohnern bearbeitet, welche nicht zapatistisch sind. Die Zapatisten erklärten den Aufbau der Autonomiestrukturen zum strategischen Schritt, um der ihrer Meinung nach ignoranten offiziellen Politik gegenüber der indigenen Bevölkerung Mexikos entgegenzutreten. Bereits seit 1995 existierten auf kommunaler Ebene 38 autonome Gemeinden, die nun in den fünf Regionen zusammengefasst wurden. Zur Autonomie gehören der Aufbau eines regierungsunabhängigen Gesundheits- und Bildungssystems, einkommenschaffende Projekte sowie Infrastrukturprojekte.

Eine eigene Gesetzgebung, z.B. zum Schutz der Tropenwälder, ist in Arbeit. Die EZLN, die seit 1994 keine weiteren militärischen Aktionen durchgeführt hat, betrachtete diesen Akt als konsequenten Schritt auf der Grundlage des Abkommens von San Andrés bezüglich Kulturautonomie und der Rechte der indigenen Völker. Die fünf autonomen Gebiete der zapatistischen Bewegung von Chiapas. Die meist sehr armen und wirtschaftlichen rückständigen Gemeinden erklärten sich zum selbstverwalteten Gebiet, sorgten für eigene Gesundheitsdienste, ein Grundschulsystem, ein Kleinhandelsnetz für die lokale Versorgung, einige Produktionstätigkeiten in Genossenschaftsform. Der Kern des Autonomieanspruchs betrifft allerdings die Forderung nach kultureller Identität: die Erhaltung der indigenen Sprachen und Religionen, der Bräuche und Werte, der indigenen Gemeinschaften. Rund ein Drittel der neuen Repräsentativorgane sind mit Frauen besetzt, was die Zapatisten jedoch als unzureichend betrachten.

Laut Stellungnahmen der EZLN stellt die zapatistische Bewegung die Souveränität Mexikos und Chiapas nicht in Frage. Autonomie wird als Mittel zur Erreichung zweier Oberziele gesehen: zum einen Gleichheit als mexikanische Staatsbürger, also ein Ende der wirtschaftlichen und sozialen Diskriminierung der indigenen Volksgruppen und Kleinbauern im Allgemeinen, zum anderen die volle Anerkennung der indigenen Völker von Chiapas. Rund 20% der vier Millionen Einwohner von Chiapas gehören nämlich 10 verschiedenen indigenen Völkern an. Obwohl die „Caracoles de Chiapas“ de facto autonom sind, werden sie im vorliegenden Text nicht als Territorialautonomie betrachtet, da sie rechtlich vom mexikanischen Staat nicht anerkannt sind und den in Kapitel 2.10 genannten Kriterien nicht entsprechen.



12. Araukanien (Mapuche-Region in Chile)

Das indigene Volk der Mapuche in Chile fordert seit einigen Jahren eine Territorialautonomie für Wallmapu (Mapuche-Bezeichnung für den spanischen Begriff Araucanía, zu Deutsch Araukanien). Im August 2009 schlug der „Zentralrat aller Länder“ (Consejo de todas las tierras) die Schaffung einer selbstregierten Region südlich des Bio Bio-Flusses vor, ausgehend vom Recht auf Selbstbestimmung und Autonomie gemäß der UN-Erklärung zu den Rechten der indigenen Völker von 2007. Der Generalrat der Mapuche verglich seine Projekt mit jenem der bestehenden Territorialautonomie in Nicaraguas Atlantikküste und in Nunavut. Die neue Autonomie sollte von der chilenischen Regierung finanziert werden, weil „Chile seit der Eroberung, Besetzung und Konfiszierung der Länder der Mapuche eine ökonomische, kulturelle und moralische Schuld gegenüber den Mapuche hat.“ (36) Am 15. August 2009 kamen ein Dutzend indianische Gemeinschaften überein, die „Territoriale Allianz der Mapuche“ zu bilden, um sich gemeinsam für politische Autonomie in Chile einzusetzen. Eine andere politische Bewegung der Mapuche, Wallmapuren, konstituierte sich 2009 als erste offizielle Mapuche-Partei Chiles mit dem Hauptziel der Regionalautonomie. Der Entwurf einer solchen Autonomie sieht nicht nur eine dezentralisierte

Regierung auf einem genau abgegrenzten Territorium vor, sondern fordert auch eine Verfassungsänderung, mit welcher Chile als plurinationaler Staat anerkannt werden soll. (40) Die neue Partei will die Nation der Mapuche als politische und administrative Einheit gemäß einem Autonomiestatut wieder errichten, und die Anerkennung der Rechte der Ureinwohner. Mapuzugun soll als offizielle Sprache anerkannt werden. Wallmapu sollte ein unabhängiges Parlament und Regierung haben, die von der gesamten Bevölkerung der Region nach Verhältniswahlrecht in einem einzigen Wahldistrikt gewählt werden.

In der traditionellen Mapuche-Region Araukanien im Süden von Chile lebt mehr als die Hälfte der etwa 900.000 Mapuche Chiles. (40) Der heutige Konflikt um Territorialautonomie ist auch aus den ständigen, ungelösten Kämpfen um Landrechte entstanden. Die Mapuche-Organisation wollen diese autonome Region in der 9. Region von Chile errichten, deren Bevölkerung zu 23,5% Mapuche sind. In der Folge sollen einige angrenzende Gebiete mit Mapuche-Gemeinschaften angegliedert werden. Im Vergleich mit anderen indigenen Völkern Lateinamerikas können die Mapuche eine lange Tradition des politischen und kulturellen Widerstand vorweisen. Sie kämpften 350 Jahre lang gegen die spanischen Invasoren, bevor sie 1878 vom längst errichteten Staat Chile besiegt wurden.

Schlussfolgerung

Einige dieser 12 Beispiele zeigen, dass Territorialautonomie auch innerhalb von Föderalstaaten eingerichtet werden kann, wo diese Notwendigkeit besteht, und zwar innerhalb eines Bundesstaats oder einer föderalen Einheit die Interessen und Bedürfnisse von Minderheiten oder besonderen Gebieten abzudecken. Dies ist etwa in Indien und Mexiko der Fall. Die Regelung von Selbstbestimmungskonflikten und der Schutz ethnischer Minderheiten und indigenen Völkern durch Territorialautonomie stellt sich allerdings vor allem in Einheitsstaaten. Die oben kurz erläuterten Beispiele sind bei weitem nicht vollständig, zeigen aber die Dringlichkeit der Anwendung von Autonomie zur Lösung offener Konflikte auf. Wenn überdies Autonomie nicht nur in Verfassungen verankert werden könnte, sondern auch in internationalen Verträgen, würde dies einen zweifachen Vorteil erbringen: zum einen wären die autonomen Regionen völkerrechtlich abgesichert, zum anderen könnten auch die Staaten sicher gehen, dass die gewährte Autonomie nicht zur Sezession führen würde.

Moderne Territorialautonomie kann somit ein politisches und rechtliches Regelwerk für eine stabile Lösung für eine Reihe offener Konflikte auf allen Kontinenten bilden, wobei Minderheitenschutz und interne territoriale Selbstregierung verknüpft wird, ohne Staatsgrenzen verschieben zu müssen. In den meisten der mindestens 20 Staaten, in welchen heute eine Territorialautonomie funktioniert, wird diese Form vertikaler Gewaltenteilung von beiden Seiten - dem Zentralstaat und der autonomen Region - akzeptiert. Das Potenzial von Territorialautonomie, Minderheiten wirksam zu schützen und Konflikte zu befrieden, ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft in allen Staaten. Sezession kann weit schwieriger legitimiert werden, wenn eine ethnische Minderheit oder ein kleines Volk nicht nur international verbriefte Minderheitenrechte genießt, sondern auch ein hohes Maß territorialer Autonomie. In diesem Sinne könnte eine „Internationale Konvention zum Recht auf Autonomie“ ausgearbeitet werden, die genau definieren könnte, unter welchen Voraussetzungen das recht auf externe und interne Selbstbestimmung zu gewähren ist, und in welchen Fällen eine Territorialautonomie mit welchen Mindeststandards eingerichtet werden muss. Diese Frage wird im Schlusskapitel erörtert.

Teil 6

Ausblick: ein kollektives Grundrecht auf Autonomie?

Im Allgemeinen waren die Staaten im vergangenen Jahrhundert sehr skeptisch bezüglich eines Rechts auf Autonomie. Oft wurde argumentiert, dass der Inhalt dieses Konzepts zu vage sei und nicht klar definiert werden könne. Doch gilt es zu unterscheiden zwischen dem Recht und seiner konkreten Anwendung. Jedenfalls steht das Interesse der Staaten, die volle Integrität ihres Territoriums zu bewahren, nicht im Gegensatz zu einem solchen Recht auf Autonomie. Darüber hinaus muss Autonomie oft ein zweifaches Problem bewältigen: den Schutz nationaler Minderheiten in ihrem Heimatland gewährleisten, doch auch alle anderen Volksgruppen der betroffenen Region in die Selbstregierung einschließen. Wie die Bezeichnung selbst schon verrät, soll Regionalautonomie der gesamten regionalen Gemeinschaft zugute kommen, nicht nur einem Teil der Bevölkerung einer Region.

Obwohl immer noch kein Gruppenrecht auf Autonomie im Völkerrecht existiert, gibt es, wie erläutert, eine Fülle von Beispielen der effizienten Nutzung von Autonomieregelungen in allen Kontinenten. Autonomiesysteme werden üblicherweise als ad-hoc-Problemlösungen geschaffen, um den Forderungen und Interessen bestimmter Gruppen in einem Staat zu genügen. Heute ist ein Trend in Richtung mehr Dezentralisierung von Einheitsstaaten und auch Föderalstaaten zu beobachten.³⁹² Bundesstaaten kennzeichnet eine symmetrische vertikale Gewaltenteilung zwischen Zentrum und Gliedstaaten, während Autonomie normalerweise in asymmetrischer Weise zwischen dem Zentralstaat und einer autonomen Region eingerichtet wird. Unabhängig davon, welche Form Autonomieregelungen annehmen, gibt es eine überragende Notwendigkeit, die grundlegenden Bürger- und Menschenrechte und politischen Freiheiten für alle Bewohner eines autonomen Gebiets zu gewährleisten. Gerade wegen der Vielfalt der Formen und der historischen und politischen Kontexte gibt es auch einen Bedarf, Autonomie in rechtlichen Kategorien zu definieren. Damit könnte auch die unzureichende Kenntnis des Autonomiekonzepts ausgeglichen werden, die sogar unter jenen Kräften

³⁹² Vgl. hierzu das Webportal der Weltföderation der Föderalstaaten: <http://www.forumfed.org>

festzustellen ist, die sie fordern, um eine sichere Grundlage für Verhandlungen, Politikformulierung und Umsetzung zu ermöglichen.

Nachdem Autonomie, ausgehend von historischen und aktuellen politischen Erfahrungen und rechtlichen Errungenschaften, ausreichend klare rechtliche Konturen gewonnen hat, wird eine Festschreibung im internationalen Völkerrecht immer dringender.³⁹³ 1994 hat ein europäischer Dachverband von ethnischen und nationalen Minderheiten, die FUEV (Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen³⁹⁴) einen mutigen Entwurf für eine Konvention zum Recht auf Autonomie mit dem Titel „Autonomierechte der europäischen Volksgruppen“ vorgelegt.³⁹⁵ Der Konventionsentwurf wurde allen relevanten internationalen Institutionen vom Europarat bis zum Europäischen Parlament vorgelegt, erreichte jedoch nie die Phase einer offiziellen Debatte innerhalb dieser Versammlungen. Er geht vom grundlegenden und unverzichtbaren Menschenrecht auf Selbstbestimmung aus, wie es im Art. 1.1 der VN-Menschenrechtspakte grundgelegt ist³⁹⁶ und erkennt das Recht jedes bestehenden Staates an, seine territoriale Integrität zu bewahren. Die FUEV berief sich in ihrem Entwurf auf die Notwendigkeit, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung zu achten, indem in Übereinstimmung mit den Zielen und Prinzipien der VN-Charta und den relevanten Regeln des Völkerrechts gehandelt werden sollte (einschließlich des Rechts der Staaten auf territoriale Integrität). Sie betont, dass Autonomie verschiedene Formen entwickelt hat, die sich in den meisten Fällen bewährt haben. Die FUEV geht davon aus, dass das Recht auf Selbstbestimmung der Völker eine frei gewählte Autonomie einschließt, mit welcher diese Völker oder Volksgruppen ihre politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Probleme innerhalb der gegebenen Staatsgrenzen selbst lösen können. Sie schlägt eine spezielle internationale Konvention vor, die die Grundlagen für Autonomie vorgeben soll, wodurch implizit Autonomie als eine Form der Verwirklichung des unverzichtbaren Rechts auf Selbstbestimmung anerkannt würde.

³⁹³ Die „Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben“ beinhalten eine solche Vorkehrung zur Stärkung der Teilnahme am öffentlichen Leben und zum Schutz der Minderheitenrechte, Anhang, Teil 2.

³⁹⁴ Vgl. die Website der FUEV: www.fuen.org

³⁹⁵ Der volle Text findet sich im Anhang, Teil 1, und bei Pan/Pfeil (2003), *Handbook for National Minorities in Europe*, Wien, S. 278-286

³⁹⁶ „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts streben sie frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung an“.

Der Konventionsentwurf zu den "Autonomierechten der Volksgruppen in Europa" geht von zwei grundlegenden Zielen von Autonomie aus: Art. 1 versichert den Staaten und Regierungen, dass Autonomie ein Höchstmaß an Selbstbestimmung gewährt, ohne die territoriale Integrität des Staates (aller Signatarstaaten) in Frage zu stellen. Der Entwurf greift sogar zur nicht perfekten Formulierung der „Europäischen Rahmenkonvention für die Rechte nationaler Minderheiten“ des Europarates und der VN-Deklaration zu den „Rechten der ethnischen, religiösen und Sprachlichen Minderheiten“ auf, nämlich dass Autonomie für „Personen errichtet wird, die einer ethnischen Gruppe angehören, und gegen das Überstimmtwerden durch in dieser Konvention nicht zulässige Mehrheitsentscheidungen“ (Art. 1.2). In diesem Sinne wird Autonomie konzipiert als rechtlicher Schutzschirm für die zivilen, politischen und kulturellen Grundrechte der Minderheiten ohne die Staatsgrenzen des betroffenen Staates in Frage zu stellen.

Wer ist berechtigt, Autonomie zu erhalten? Die meistzitierte Legitimation ist jene einer besonderen ethnischen, nationalen, religiösen Gruppe, die auf ihrem angestammten Gebiet lebt. Das primäre Kriterium gewährt einer solchen Gruppe in einem klar definierten Gebiet einen gewissen Bereich der Selbstregierung. Nicht das Territorium soll entscheiden, sondern eine Volksgruppe, die sich nach identifizierbaren Merkmalen von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidet. Ihr Siedlungsgebiet entscheidet über den geographischen Raum, für welchen Autonomie gewährt wird. Doch kann das Konzept der Kulturautonomie die Territorialautonomie von Regionen mit multiethnischer und multinationaler Zusammensetzung ergänzen.³⁹⁷

In Artikel 2 des Konventionsentwurfs wird die „Volksgruppe“ klar und explizit definiert. Jede Gruppe, die dieser Definition entspricht, ist berechtigt, als ethnische Gruppe bzw. Volksgruppe anerkannt zu werden. Somit bliebe es nicht mehr bloß dem Gutdünken eines Zentralstaats überlassen, eine Minderheit oder ein Minderheitenvolk verfassungs- oder staatsrechtlich anzuerkennen, sondern es würde ein klares Recht einer bestimmten Personengruppe grundgelegt, sofern bestimmte Merkmale vorhanden sind. Obwohl das Recht auf Autonomie Volksgruppen vorbehalten bleibt, die eine Mehrheit in ihrer angestammten Heimatregion bilden, anerkennt der Konventionsentwurf auch die Rechte der Gruppen, die in ihrer eigenen Region eine zahlenmäßige Minderheit

bilden.³⁹⁸

Die einzelnen mit diesem Recht ausgestatteten Personen entscheiden frei über ihre Zugehörigkeit zu einer solchen Gruppe, wie Artikel 3 vorgibt:

„1. Die von dieser Konvention zuerkannten Rechte für a) den Schutz und Erhaltung und b) die Förderung und Entfaltung der Volksgruppen als Einheiten wird von den Personen ausgeübt, die diesen Volksgruppen angehören, in Gemeinschaft mit den anderen Angehörigen dieser Gruppe.

2. Die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe wird durch individuelle Wahl entschieden, woraus der betreffenden Person kein Nachteil erwachsen darf. Die Signatarstaaten verpflichten sich, die rechtlichen, politischen, kulturellen und sozialen Bedingungen für eine solche freie Wahl zu schaffen.“³⁹⁹

Das Recht auf Territorialautonomie wird im Konventionsentwurf definiert als „das Recht auf einen Sonderstatus innerhalb eines abgegrenzten Gebiets mit autonomen legislativen, exekutiven, administrativen und judikativen Zuständigkeiten zur Regelung der inneren Angelegenheiten“. Der Zweck einer Autonomie ist es, „alle öffentlichen Angelegenheiten, die ins ausschließliche oder überwiegende Interesse einer Gemeinschaft in einem bestimmten Gebiet fallen und die von dieser Gemeinschaft selbst mit eigenen Mitteln innerhalb ihres Gebiets verwaltet werden können einschließlich des ungehinderten Zugangs zu den natürlichen Ressourcen des betroffenen Gebiets“ (Art.4).

Eine solche Definition des Zwecks einer Autonomie wird zwar benötigt, würde aber die Bestimmung des Inhalts einer Autonomie der willkürlichen Entscheidung von Zentralstaaten überlassen. Deshalb überlässt es

³⁹⁸ „Für die Anliegen dieser Konvention ist mit „Volksgruppe“ eine Gemeinschaft gemeint, die

a) kompakt oder verstreut auf dem Gebiet eines Staates siedelt;

b) zahlenmäßig kleiner ist als die restliche Bevölkerung dieses Staats;

c) deren Mitglieder Staatsbürger dieses Staats sind;

d) die ethnische, sprachliche oder kulturelle Merkmale aufweist, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheidet;

e) deren Mitglieder den Willen haben, diese Merkmale zu bewahren“ (Art.2, FUEV Konventionsentwurf „Autonomierechte der Volksgruppen Europas“).

³⁹⁹ Artikel 3 des Konventionsentwurfs über die „Autonomierechte der Volksgruppen Europas“ (vgl. Anhang, Teil 1). Dieser Entwurf schreibt auch fest, dass „die Ausübung der in dieser Konvention vorgesehenen Rechte nicht die Inanspruchnahme der universell anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten durch jene Personen, die eine zahlenmäßige Minderheit innerhalb des autonomen Gebiets bilden, nicht kompromittieren darf“ (Art. 6).

der Konventionsentwurf zu Recht nicht willkürlicher Spekulation, welche Zuständigkeiten Territorialautonomie umfassen sollte, sondern listet im Artikel 5, Abs.2, die Kernverantwortlichkeiten auf, die einer autonomen Region übertragen werden müssen. Es ist fragwürdig, ob jeder Signatarstaat, der die Konvention zu unterzeichnen gedenkt, für eine voll ausgebildete Autonomie in Übereinstimmung mit diesem Artikel sorgen kann, doch andererseits ist offenkundig, dass ein Mindeststandard des Umfangs an Zuständigkeiten einer Territorialautonomie klar fixiert werden muss, während es den „Autonomie-Partnern“ überlassen bleiben kann, darüber hinausgehende, noch umfassendere Lösungen zu finden.

Artikel 7 hält jedenfalls ausdrücklich die Kernzuständigkeiten im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich fest, die beide von vitalem Interesse für jedes bestehende Autonomiesystem sind: der erste Bereich für den Schutz und die Entfaltung der kulturellen Identität einer ethnischen Minderheit, letztere zur Sicherung der materiellen Basis einer Autonomie in seiner territorialen Dimension. In diesem Sinne bleiben dem Zentralstaat die klassischen Kernbefugnisse der Außenpolitik, Verteidigung, Geldpolitik und makroökonomischen Wirtschaftspolitik, Immigrations- und Staatsbürgerschaftsrecht, Zivil- und Strafrecht. Doch in einigen Staaten werden auch diese Bereiche zunehmend supranational koordiniert, wenn souveräne Staaten freiwillig einer regionalen supranationalen Organisation wie z.B. der EU beitreten. Nun ist zwar noch nicht die Bildung einer echten „Weltinnenpolitik“ zu beobachten, doch nimmt die Bedeutung souveräner Staaten ab, wenn solche Kompetenzen supranationalen Instanzen übertragen werden.

In den Artikeln 7, 8, 9 und 10 werden auch die übrigen Formen von Autonomie präzise definiert: die Kulturautonomie und Lokalautonomie (bzw. das Recht auf lokale Selbstverwaltung).⁴⁰⁰ Mit dieser

⁴⁰⁰ Erwähnt werden soll in diesem Zusammenhang auch die „Europäische Charta zur lokalen Selbstverwaltung“ (*European Charter of Local Self-government*) vom Oktober 1985, die seit September 1998 in Kraft ist und derzeit von 38 Europarat-Mitgliedsländern ratifiziert ist (Stand Oktober 2002). Darin werden einige grundlegende föderalistische Prinzipien festgeschrieben, die sich zwar nicht unmittelbar auf nationale Minderheiten beziehen, aber für sie sehr relevant sind. Überschneidungen und Parallelen sind vor allem beim Konzept der Lokalautonomie offenkundig. Die potenziellen Synergien sind noch nicht ausgeschöpft worden. Die föderalistische Konzeption von Lokalverwaltung (gemäß Subsidiaritätsprinzip) muss mit Prinzipien des Minderheitenschutzes in optimaler Weise kombiniert werden. Dies ist umso wichtiger als viele Minderheiten nicht in kompakter Weise siedeln, sondern in verstreuter Form. Somit kann nur durch Selbstverwaltung auf lokaler Ebene für ihren Schutz gesorgt werden. Dies ist von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats versucht worden mit der Empfehlung Nr.43 zu „Territo-

Unterscheidung versucht der Konventionsentwurf den Bedürfnissen jener Volksgruppen entgegen zu kommen, die in ihrer Heimatregion nicht die Mehrheitsbevölkerung bilden, sowie jenen Gruppen, die in isolierten Gebieten oder verstreut über ein größeres Gebiet leben und das Gebiet mit anderen Gruppen teilen. Eine solche mehrschichtige Form der Autonomie kommt übrigens dem von VN-Organen erörterten Konzepten interner Selbstbestimmung indigener Völker sehr nahe. Der Konventionsentwurf enthält darüber hinaus auch einen präzisen Artikel über die finanziellen Mittel und Vorkehrungen, zumal verschiedene autonome Regionen infolge fehlender finanzieller Mittel nicht funktionieren könnten.

Ein letzter Aspekt verdient noch besondere Aufmerksamkeit: wie soll eine Autonomie und ihre vereinbarungsgemäße Umsetzung rechtlich geschützt und verankert werden? Wie in verschiedenen Kapiteln dieses Textes angedeutet, ist dies ein ganz entscheidender Aspekt für beide Parteien in einem Staat-Minderheiten-Konflikt, der durch ein Autonomiearrangement gelöst werden soll. Welche Instanz wird die Umsetzung der Autonomie in nationales Recht überwachen, und welche Drittstaaten oder unabhängige Institutionen sind aufgerufen, den gesamten Prozess zu begleiten? Bezüglich des ersten Erfordernisses sind alle denkbaren Formen interner Koordination angeführt worden. Im Hinblick auf letzteres Erfordernis, bezieht sich Art. 15 (individuelle und Staatsbeschwerden) auf den allgemeinen europäischen Kontext. In Europa ist jeder existierende Staat Signatarstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Grundcharta des Europarats. Somit ist die Europäische Menschenrechtskommission berufen, als höchstes Vermittlungsorgan zu fungieren. Auf globaler Ebene könnten diese Aufgaben der Menschenrechtskommission der VN, der VN-Generalversammlung oder dem Haager Internationalen Gerichtshof übertragen werden.

Gleichzeitig ist es ganz unverzichtbar, klare Rechtsbehelfe und Überwachungsmechanismen vorzusehen sowie Möglichkeiten der internationalen Verankerung der Autonomie. Sowohl die Staatsvertreter als auch die Vertreter der Minderheiten werden, insbesondere im Fall von lang anhaltenden Konflikten auf mehreren Ebenen, einer Kompromisslösung für interne Selbstbestimmung erst zustimmen, wenn völkerrechtlich verbindliche

rialautonomie und nationale Minderheiten“ vom 27. Mai 1998. Vgl. Pan/Pfeil (2003), *Handbook*, 200

Garantien abgegeben werden. Bei Errichtung einer Autonomie hat der betroffene Staat ein Interesse, von weiteren Forderungen nach Selbstbestimmung und Schritten zur Sezession verschont zu bleiben, solange Autonomie in ihrer Substanz gewahrt wird. Andererseits muss sich die betroffene Minderheit mit geltenden Völkerrechtsnormen davor schützen können, dass wechselnde Mehrheiten auf staatlicher Ebene die Ecksteine des Autonomiesystems antasten. Der Stabilität und des Friedens willen, verzichten beide Parteien auf einen Teil ihrer „traditionellen Souveränität“: die Minderheit wird mit Territorialautonomie zufrieden gestellt, während der Staat sich internationaler Beobachtung hinsichtlich der Einhaltung der Autonomierechte nationaler Minderheiten unterwirft. Diese Bestimmung hat grundlegende Bedeutung im Aufbau des nötigen Vertrauens zwischen den Konfliktparteien. Wenn diese sich auf das rechtliche Rahmenwerk einer solchen „Konvention über das Recht auf Autonomie“ berufen könnten, wäre sowohl die staatliche Souveränität als auch die Autonomie als Anwendungsform interner Selbstbestimmung völkerrechtlich garantiert.⁴⁰¹

Im Völkerrecht gibt es allerdings kein irgendwie kodifiziertes Recht auf Autonomie, während auf der Ebene des Verfassungsrechts allein Spanien ein solches Recht auf Autonomie festgeschrieben hat. Die gängige Form der Einrichtung von Territorialautonomien sind ad-hoc-Regelungen unter Druck von harten, manchmal gewaltsamen Auseinandersetzungen. In diesen Prozessen und auch in der allgemeinen politischen Debatte um Autonomie ist Autonomie nach ihrem Konzept und Inhalt stark von Flexibilität, wenn nicht gar Mehrdeutigkeit geprägt. Die wachsende Zahl von Autonomien, die es nun in mindestens 22 Staaten der Erde gibt, können ein klareres Profil dessen vermitteln, was Territorialautonomie überhaupt bedeutet. Die empirische, über mehrere Jahrzehnte gesammelte Erfassung ihrer Leistungen kann dazu beitragen, einen konkreten Erfahrungsschatz sichtbar zu machen, der von aller Welt in Anspruch genommen werden kann. Wenn Flexibilität immer noch eine der Stärken von Autonomie ist, wie Markku Suksi 1998 anmerkte, ist Zweideutigkeit keine Tugend mehr.⁴⁰² Wenn nicht

401 Kritisch zum Recht auf Autonomie äußern sich: Steven Roach, *Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy: A Historical and Normative Assessment*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 11, S. 411-432, 2004; und Tim Potier, *Autonomy in the 21st century through theoretical binoculars*, VN-Menschenrechts-kommission, Unterkommission zu Minderheitenrechten, New York, Mai 2001

402 Markku Suksi (1998), *Concluding remarks*, in Markku Suksi (ed. 1998), S. 357

für eine Positivierung des Ausdrucks Autonomie gesorgt wird, dann sind klare Mindeststandards und Bestimmungskriterien geboten, um Autonomie als rechtlich relevante Kategorie und als Mittel der vertikalen Gewaltenteilung im Völkerrecht voll zu etablieren. Einige Entwicklungen innerhalb des Europarates und der OSZE sind besonders bedeutsam in diesen Bemühungen, eine internationale Übereinkunft zum Recht auf Territorialautonomie zu verankern.⁴⁰³ Somit erhält Territorialautonomie im Rahmen dieses Konventionsentwurfs ein klares rechtlich-politisches Profil, und zwar als ein umfassendes Set an Regeln und Mindestvoraussetzungen, wobei die Flexibilität in der konkreten Anwendung beibehalten wird. Autonomie muss in der heutigen politischen und akademischen Diskussion aus dem Bereich „völliger Willkür“ heraustreten, wo nahezu alle Formen innerstaatlicher Dezentralisierung bis hin zur Quasi-Unabhängigkeit hineingelesen werden. Eine internationale Konvention wäre von größter Bedeutung, um den Standard für Autonomie festzulegen, um die bestmöglichen Anwendungsbeispiele oder gar Musterlösungen zu bestimmen, was wiederum sowohl interessierten Staaten als auch Minderheitenvertretern als Bezugspunkt bei ernsthaften Verhandlungen dienen kann. Dies würde auch für mehr Transparenz bei den Zielen und für mehr Vertrauen sorgen, auch um überzogene Erwartungen bei der betroffenen Bevölkerung zu verhindern.

Leider kann man derzeit auch in Europa noch keine Anzeichen eines „aufkeimenden Rechtes auf Autonomie“ beobachten, doch ist ein derartiges kollektives Recht eine Bedingung für die Sicherung zweier grundlegender Erfordernisse: zum einen die Festlegung der Mindestanforderungen an eine Autonomie einschließlich der Definition der dazu berechtigten Gruppen; zum andern die völkerrechtliche Verankerung der einzelnen Autonomieformen. Der Hauptvorteil einer solchen Konvention wäre, dass Territorialautonomie zwar weiterhin in der Anwendung flexibel bliebe, doch in rechtlichen Kategorien nicht mehr so willkürlich gefasst werden könnte wie bisher. Zudem müsste Autonomie zwecks Erreichung der gesteckten Ziele klaren Mindestanforderungen gerecht werden. Zum zweiten gewänne man einen für

403 In diesem Zusammenhang hat auch der Europarat in seiner Resolution Nr.1334 vom 24. Juni 2003 zur Stärkung der regionalen Autonomien zur Lösung ethnischer Konflikte aufgerufen. Die Regionen erfüllen ein weit verbreitetes Bedürfnis nach Sicherheit im eigenen Land, um ihre Identität zu behalten und zu entwickeln, und um sich in der eigenen Heimat verwurzelt zu fühlen. Die EU-25 umfasst 450 Regionen und nicht weniger als 100.000 Gemeinden. Grundinformationen über alle Regionen der Mitgliedsländer des Europarats enthält: www.fedre.org.

die Konfliktlösung durch Territorialautonomie ebenfalls enorm wichtigen Vorteil: es würden seitens Drittstaaten bzw. der internationalen Staatengemeinschaft für beide Konfliktparteien, die Staaten und die regionale oder ethnische Gemeinschaft, Garantien geschaffen. Die Minderheit würde auf eine weiter reichende Option von (externer) Selbstbestimmung verzichten, wenn Autonomie tatsächlich völkerrechtlich verankert und von Drittstaaten garantiert würde. Der Zentralstaat könnte sich davorsicher fühlen, mit weiteren Sezessionsforderungen konfrontiert zu werden, solange Autonomie gewahrt wird. Erfolgreiche Mediation und langfristige Nachhaltigkeit von Autonomie-arrangements hängt entscheidend von der internationalen Verankerung und Überwachung ab. Ein Rechtssystem, das auch Recht auf Autonomie einschließt und die Pflicht, sie bei festgelegten Voraussetzungen zu gewähren, ist der Schlüssel zur friedlichen Beilegung von zahlreichen Minderheitenkonflikten in verschiedensten Weltregionen. Es geht buchstäblich um ein „joint venture“ zur gemeinschaftlichen Lösung von ethnischen Konflikten, das kein Drahtseilakt mehr sein muss, sondern ein gesicherter Steig zur Partnerschaft. Internationale Unterstützung für die Staaten und für die Minderheiten würden nur dann gewährleistet sein können, wenn diese auch internationale Konventionen und Institutionen voll mittragen, genauso wie die innerstaatlichen Autonomievereinbarungen.

Heute gibt es keine Verpflichtung für Staaten, Autonomie in Anwendung von zwingendem Völkerrecht zu gewähren. Doch scheint eine solche Pflicht und das entsprechende kollektive Gruppenrecht ein Gebot der Zeit zu sein. Der Vorschlag der FUEV von 1994 vermittelt die Vorstellung der konkreten Ausgestaltung einer solchen Konvention, die mehr Aufmerksamkeit verdient hätte. Jens Woelk schließt, dass

„ein Recht auf Autonomie in der Tat eine Alternative zu Sezessionsbewegungen schaffen würde, die mit gewaltsamen Mitteln Unabhängigkeit erreichen wollen, was oft ein unrealistisches Mittel ist (...). Da oft die Option der Autonomie von Staaten gar nicht in Betracht gezogen wird, tendieren nationale Minderheiten zur Radikalisierung, und Unabhängigkeit wird zur einzigen akzeptablen Lösung erklärt. Auf diese Weise wird aber die Chance vertan, flexible Lösungen innerhalb bestehenden Staatsgrenzen zu finden. Die Idee der Autonomie als ein Evolutionsprozess könnte den Aufbau von Frontstellungen mit Maximalforderungen verhindern und eine stufenweise Integration herbeiführen unter Bewahrung der Identität einer Minderheit“.⁴⁰⁴

404 Jens Woelk (2001), *Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: "Reservate" oder nachhaltige Integrationsprozesse?*,

Autonomie als eine Form territorialer Selbstregierung ist unauflöslich verknüpft mit den Grundwerten der Demokratie. Die Reife einer Demokratie wird oft an ihrem Umgang mit Minderheiten gemessen. Das reine Mehrheitsprinzip würde Minderheiten permanent an den Rand drängen. Dies wiegt noch schwerer, wenn es nicht nur um politische Minderheitenpositionen und Weltanschauungen geht, sondern um die Realität der Zugehörigkeit zu einer ethnisch, sprachlich, religiös von der Mehrheitsbevölkerung verschiedenen Minderheit. Diese Gruppen können nie über ihre vitalen Interessen auf ihrem eigenen Gebiet selbst bestimmen, wenn nur den Vertretern der Mehrheitsbevölkerung die Entscheidung überlassen wird. Doch kann Demokratie nur funktionieren, wenn es eine echte Verbindung zwischen dem Parlament, der Regierung und den Menschen gibt, wenn die Regierten tatsächlich durch ihre Regenten vertreten werden.⁴⁰⁵ Im Fall von nationalen Minderheiten oder Minderheitenvölkern in einem Zentralstaat wird ein solches Verhältnis zwischen Regierten und Regierenden ohne Korrektiv immer fehlen. Vertikale Gewaltenteilung und Machtteilung korrigiert diesen Mangel einer repräsentativen Demokratie in großen Flächenstaaten: „Die verschiedenen Formen von Autonomie sind, in der Tat, Mechanismen, die für die organisatorische und institutionelle Entsprechung zwischen den Regierten und Regierenden sorgen, indem sie Selbstregierung ermöglichen jener Menschen, die zu diesen besonderen Gruppen gehören.“⁴⁰⁶

In diesem Sinne ist Demokratie beides: sowohl eine Bedingung als auch Ergebnis echter Autonomie. Ohne demokratisches System im ganzen Staat sowie Rechtsstaatlichkeit kann Autonomie keine Aufteilung der Macht zwischen den vom Volk gewählten Organen sein, sondern nicht mehr als eine Machtteilung zwischen anders konstituierten Machteliten auf beiden Ebenen. Auf der anderen Seite wird ohne Autonomie Demokratie auf regionaler Ebene ganz einfach nicht vollzogen, da die zentralen Machtzentren alle Entscheidungen treffen und regionale Bedürfnisse und Interessen übergehen. In Autonomie-systemen

Tübingen, S. 124

405 „Bezogen auf das Zusammenspiel zwischen Autonomie und Demokratie sind die Fragen, die zum Begriff der ‚internen Selbstbestimmung‘ gehören: sind Regierungen repräsentativ genug, um Autonomievereinbarungen oder deren Verbesserungen fordern zu können? Die Antwort könnte sein, dass Autonomie in sich als ein Weg dienen kann, eine tatsächliche Osmose zwischen den Regierten und den Regierenden herzustellen, sodass letztere die oft mystische, organische oder physische Identität der Regierten verkörpern.“ Zelim Skurbaty, 2005, S. 566

406 Markku Suksi (1998) S. 358

MODERNE AUTONOMIESYSTEME

mit mehreren Gruppen, die dieselbe Region teilen, ist der erweiterte Zuständigkeitsbereich temperiert durch konkordanzdemokratische Mechanismen, um neue Formen von Diskriminierung zu vermeiden. So kämen Autonomie und Demokratie in ein fruchtbares Zusammen-spiel.

Bibliographie

1. Verwendete Quellen zu allgemeinen Aspekten von Autonomie

- Maria Ackrén (2009), Conditions for Different Autonomy Regimes in the World - A Fuzzy-Set Application, Åbo Akademi, Åbo
- Donna Bahry (2000), Rethinking Asymmetrical Federalism, Dokument für die Konferenz "Future of Russian Federalism: political and ethnic Factors", unter: http://federalismarticle.ksu.ru/conference/konfer1/bari_eng.htm
- Sabyasachi Basu Ray Chaudhury (2005), Autonomy's International Legal Career, in: Ranabir Samaddar (ed.), The Politics of Autonomy - Indian Experiences, Kolkata
- Thomas Benedikter (1998), Il dramma del Kosovo, DATANEWS, Rom
- Thomas Benedikter (2005), Il groviglio del Kashmir, Fratelli Frilli, Genua
- Thomas Benedikter (2003), Krieg im Himalaya - Hintergründe des Maoistenaufstandes in Nepal, LIT, Berlin
- Thomas Benedikter (2009), Language Policy and Linguistic Minorities in India - An appraisal of the linguistic rights of minorities in India, LIT Berlin
- Thomas Benedikter (2008), Legal Instruments of Minority Protection in Europe - An Overview, in: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html>
- Thomas Benedikter (2008), Territorialautonomie als Mittel des Minderheitenschutzes und der Konfliktlösung in Europa - Zusammenfassung und schematischer Vergleich, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-de.html>
- Thomas Benedikter (2009), Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich, Europa Ethnica 1/2009
- Thomas Benedikter (ed.), 2009, Solving Ethnic Conflict through Self-Government - A Short Guide to Autonomy in Europe and South Asia, EURAC, Bozen, auf: <http://www.eurac.edu/eurasia-net/PROJECT+DELIVERABLES.htm>
- Thomas Benedikter (2007), Autonomien der Welt - Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse, ATHESIA, Bozen
- Thomas Benedikter (2010), The World's Modern Autonomy Systems, EURAC Bozen, auf: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects/asia.htm>
- Georg Brunner (1996), Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Berlin
- Bundeszentrale für politische Bildung (1999), Menschenrechte - Dokumente und Deklarationen, Bonn
- Peter Cumper/Steven Wheatley (1999), Minority Rights in the "New Europe", Kluwer Law International, 1999, The Hague/London/Boston
- Fernand De Varennes/Snezana Trifunovska (2001), Minority Rights in Europe, European Minorities and Languages, TMC Asser Press, The Hague
- Fernand De Varennes (2002), Lessons in Conflict prevention: A Comparative Examination of the Content of Peace Accords, in: The Global Review of Ethnopolitics, Vol. 1/3, März 2002, 53-59
- Bruno de Witte (2004), Regional autonomy, cultural diversity and European integration: the experience of Spain and Belgium, in: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), The changing faces of federalism: institutional reconfiguration in Europe from East to West, Manchester, in: <http://www.eurac.edu/Press/Publications/Monographs/0049635.htm>
- Centre UNESCO de Catalunya (1999): The implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention, Report of the International Conference of experts held in Barcelona, 21-27 November 1998, Barcelona
- COR study, Decentralisation of European decision making, in: http://www.cor.eu.int/docu/docu_etu02.html
- Europarat (2003), Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (rapporteur: Andi Gross), DOC 9824, 3. Juni 2003, in: <http://www.coe.int/>
- Svante E. Cornell (2002), Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective, World Politics, volume 54, number 2, January 2002, p.245-276
- Svante E. Cornell (2001), Autonomy and conflict, Uppsala
- Yoram Dinstein (editor, 1981), Models of Autonomy, Tel Aviv
- Daniel Elazar (ed., 1994), Federal Systems of the World: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements (Longman 1991), 2d edition, London
- Frowein, Jochen/Hofmann, R./Oeter, S. (Hg., 1994), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Berlin
- Forum of Federations (2005), The Handbook of Federal Countries, McGill-Queen's University Press, Ottawa
- Rajat Ganguly/Ian Macduff (2003), Ethnic Conflict and

- Secessionism in South and Southeast Asia, London, Sage Publications
- Yash Ghai (ed., 2000), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multiethnic states*, Hong Kong
- Yash Ghai (1998), *Autonomy with Chinese Characteristics: the Case of Hong Kong*, in: *Pacific Review*, vol. 10, n.1/Februar 1998
- Yash Ghai, Sophia Woodman, Kelley Loper, *Is there Space for "Genuine Autonomy" for Tibetan Areas in the PRC's System of Nationalities Regional Autonomy?* in: *Int. Journal on Minority and Group Rights* 17 (2010), S. 137-186
- Nazila Ghanea/Alexandra Xanthaki (2005), *Minorities, Peoples and Self-Determination*, Leiden/Boston
- Ulrich Golüke (2001), *Making use of the future: scenario creation as a new framework for mediation of regional autonomy conflicts*, CAP working papers, München
- GTZ-Reader (2004), *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*, in: <http://www2.gtz.de/indigenas/deutsch/service/reader.html>
- Hurst Hannum (1996), *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia
- Hurst Hannum (Hg., 1993), *Documents on Autonomy and Minority Rights*, M. Nijhoff, The Hague/London/Boston
- Peter Harry/Ben Reilly (Hg., 2004), *Democracy and Deep-Rooted Conflict. Options for Negotiators*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, Stockholm
- Hans-Joachim Heintze (2002), *Implementation of Minority Rights through the Devolution of Powers - The Concept of Autonomy Reconsidered*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, n.9, p. 325-343, Kluwer Law International
- Hans-Joachim Heintze (1998), *On the legal understanding of autonomy in Markku Suksi, Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague
- John Kincaid (2002), *Introduction*, in: *Handbook of Federal Countries, Forum of Federations*, Montreal - London - Ithaca, S. 3-13
- Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer (2003), *Culture, Institutions and Economic Development - A Study of Eight European Regions*, Elgar Publ., Cheltenham
- Michael Keating/John McGarry (ed, 2001), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford University Press, Oxford
- Karin Klüpfel (1987), *Selbstbestimmung durch Assoziation. Die Assoziation als Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, dargestellt am Beispiel Puerto Ricos*, Frankfurt
- Kolsto, P. (2002), *Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Countries*, in: Opalski M./W. Kymlicka 2002, *Can Liberal Pluralism be exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford Univ. Press, Oxford
- Ruth Lapidoth (1997), *Autonomy - Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington
- Ruth Lapidoth (2001), *Elements of stable regional autonomy arrangements*, CAP working papers, München
- André Legaré/Markku Suksi (2008), *Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 15 (2008)
- Arend Lijphart (1977), *Democracy in Plural Societies: a comparative exploration*, New Haven/London
- Natalia Loukacheva (2006), *Autonomy and Law*, Toronto, in: http://www.globalautonomy.ca/global1/article.jsp/index=RA_Loukacheva_AutonomyLaw.xml
- Rita Manchanda (ed, 2006.), *The No Non-sense Guide to Minority Rights in South Asia*, South Asian Forum for Human Rights (SAFHR) and others, New Delhi, September
- Joseph Marko (1995), *Autonomie und Integration, Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Böhlau, Wien
- Joseph Marko (2000), *Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations*, in: <http://www.eurac.edu/Events/SummerAcademy/2000/Aufsatz-Equality+and+Difference.htm>
- John McGarry (2005), *Asymmetrical Federalism and the Plurinational State*, Brüssel
- Sascha Meinert (2001), *Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt: Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten*, CAP working papers, Centrum für angewandte Politikforschung der Bertelsmann Stiftung, München
- Minority Rights Group (2000), *World Directory of Minorities*, London
- Pär Olausson (2002), *Autonomy and the European Island Regions*, Mid Sweden University&Abo Academy University, Östersund
- Claire Palley (ed al., 1991), *Minorities and Autonomy in*

Western Europe, Minority Rights Group, London

Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2002), *Minority Rights in Europe: A Handbook of European National Minorities*, Vol. 2, Braumüller ETHNOS, Vienna

Christoph Pan/Beate S. Pfeil (2006), *Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 2, 2. überarbeitete Auflage, Springer-Verlag Wien New York

Tim Potier (2001), *Autonomy in the 21st century through theoretical binoculars*, UN Commission on Human Rights, Sub-commission on Minorities, New York, May 2001

Javaid Rehman (1999), *The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe*, in F. Cumper and S. Wheatley (eds.), *Minority Rights in the 'New Europe'*, Kluwer Law International, p.217-231

Steven Roach (2003), *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Ashgate

Steven Roach (2004), *Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy: A Historical and Normative Assessment*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 11, p.411-432

J. Roland/L. Breton (1997), *Atlas of the Languages and Ethnic Communities of South Asia*, New Delhi, Sage Publications

Ranabir Samaddar (ed., 2005), *The Politics of Autonomy – Indian Experiences*, Kolkata

William Safran/Ramon Maiz (2000), *Identity and territorial autonomy in plural societies*, London

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

Ulrich Schneckener (2002), *Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP München

Stefan Simon, (1995) *Autonomie im Völkerrecht – Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Nomos, Baden-Baden

Stijn Smismans (2004), *Vertical and Horizontal Decentralisation in European Governance: Discourse, Reality and Strategy*, in: Roberto Toniatti/Francesco Palermo/Marco Dani, *An ever more complex Union*, EURAC-ITC-Nomos Baden-Baden, S. 57-84

Dirk Stahlberg (2000), *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie*, VVF München

Markku Suksi (1997), *Die rechtliche Regelung der Autonomie*, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn

Markku Suksi (ed., 1998), *Autonomy – Implications and applications*, Kluwer Law International

Markku Suksi (2011), *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag

Zelim A. Skurbaty (ed. 2005), *Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy?*, Leiden

Zelim A. Skurbaty (2000), *As if peoples mattered*, Kluwer, The Hague/Boston/London

G. Alan Tarr/Robert Williams/Josef Marko (2004), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, Praeger, Westport

Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre (2005), *Autonomy and the Tibetan Perspective*, New Delhi

Tibetan Parliamentary and Policy Research Centre (Eva Herzer, 2001), *Options for Tibet's Future Political Status, Self-Governance Through an Autonomous Arrangement*, New York

Michael Tkacik (2008), *Characteristics of Forms of Autonomy*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol.15, No.2-3, 2008, pp.369-401

Venice Commission (2000), *A general legal reference framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe*, von der Venediger Kommission angenommen bei der 44. Plenarkonferenz, 13. und 14. Oktober 2000 in: <http://www.coe.int> (Venice Commission)

Gnanapala Welhengama (2000), *Minority claims: from autonomy to secession*, Aldershot (Ashgate)

Marc Weller/Stefan Wolff (ed., 2005), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge

Jens Woelk (2001), *Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: "Reservate" oder nachhaltige Integrationsprozesse?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, EZFF Jahrbuch 2001*, Tübingen, Impulspapier für den Workshop „Zwischen gesellschaftlicher Vielfalt und staatlicher Integrität – Modelle regionaler Autonomie“ am 4. September 2001 in Gütersloh

2. Internetadressen mit allgemeinen Informationen zu Minderheiten und Autonomie

<http://www.eurac.edu/miris>: das Minderheiten-Informationssystem der Europ. Akademie Bozen

http://www.osce.org/publications/factsheets/osce_e.pdf: allgemeine Dokumentation des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten

<http://www.eblul.org>: das Europäische Büro für Sprachminderheiten EBLUL

http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities: die Abteilung Minderheitenrechte des Europarats

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157>: die Europäische Rahmen-konvention für die Rechte nationaler Minderheiten

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>: die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen

<http://www.ciemer.org/mercator>: das MERCATOR Minderheitensprachenzentrum des CIEMEN, Informationen zur Gesetzgebung für Minderheitensprachen

<http://www.ecmi.org>: das Europäische Zentrum für Minderheitenfragen in Flensburg

<http://www.centrefortheneweuropa.org>: Informationen zum Recht auf Sezession

<http://www.federalism.ch>: ein wichtiges Schweizer Exportprodukt: der Föderalismus

[http://allstates-flag.com/fotw/flags/es\(html\)](http://allstates-flag.com/fotw/flags/es(html)): Karten aller Länder der Welt

<http://www.forumfed.org>: Forum of Federations, die Weltorganisation der Bundesstaaten

<http://www.icg.org>: International Crisis Group, London/Paris

<http://www.minorityrights.org>: Minority Rights Group, MRG, London

<http://www.idea.int>: the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm

<http://www.eurominority.org/>: allgemeine Daten über die Minderheiten Europas und ihre Sprachen

<http://www.eurolang.net>: das Minderheitennetzwerk Europas

<http://nhmccd.cc.tx.us/contracts/lrc/kc/constitutions-subject.html> (Unterstützt vom Kingwood College Library): alle Staatsverfassungen der Welt

<http://www.mercator-education.org/infotype/webpage/view.asp?objectID=3960>: weitergehende Informationen über Minderheitensprachen und Bildungspolitik von Sprachminderheiten in Europa

<http://www.unpo.org/member.php?arg=22>: die "Unrepresented Peoples and Nations Organization", auch unter <http://www.unpo.org/news>

<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/nt.html>: das "CIA World factbook"

<http://www.gksoft.com/govt/en/world.html>: Übersicht über die Regierungen der Welt

<http://www.alertnet.org>: Übersicht über humanitäre Krisen in aller Welt

<http://bertelsmann-transformation-index.de>: Reports über viele Transformationsländer

<http://www.bpb.de>: die deutsche Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

<http://www.freedomhouse.org>: Reports über die Entwicklung der Demokratie in allen Ländern

<http://www.iwgia.org>: die International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Kopenhagen

<http://www.gfbv.org>: die internationale Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), Göttingen

<http://www.tpprc.org>: das Forschungszentrum des Tibetischen Parlaments (mit der Übersicht über "Options for Tibet's future political status: Self-governance through an autonomous arrangement")

<http://www.amnestyinternational.org>: Amnesty International, London

<http://www.tpprc.org/scripts/conceptofautonomy.aspx>: das "Tibet Justice Center"

<http://www.hrw.org> : Human Rights Watch, weltweite Menschenrechtsorganisation

<http://www.peacereporter.net> : aktuelle Konflikte aus der Sicherheit engagierter Reporter

<http://www.globalsecurity.org/military/world/war> : aktuelle Konflikte aus der Perspektive militärischer Sicherheit

<http://www.ezln.org> , <http://www.ezlnaldf.org> und <http://www.utexas.edu> : Zapatista Websites

<http://www.eurac.edu/pecede> : EURAC Bozen, Die Bozner Erklärung zum Schutz der Minderheiten in der erweiterten Europäischen Union, Bozen, 1. Mai 2004:

<http://www.eurac.edu/miris> : EURAC Bozen, Minderheitenrechte-Informationssystem MIRIS, unter: <http://www.eurac.edu>

<http://www.eurac.edu/Org/Minorities/Publications/EDAP/Index.htm> : EURAC Bozen, Package for Europe - Measures for human rights, minority protection, cultural diversity and economic and social cohesion, Bozen 1998

3. Internetadressen zu spezifischen Autonomiesystemen

<http://www.tinganes.fo/>: Offizielle Website der Färöer
<http://dk.nanoq.gl/>: Offizielle Website Grönlands
<http://www.provinz.bz.it/>: Südtirols Offizielle Website
<http://www.crimea-portal.gov.ua>: Portal der Autonomen Republik Krim
<http://www.krimtatar.net>: Website der Krimtataren
<http://www.tatar.ru>: Offizielle Website Tatarstans
<http://www.corsica-isula.com>: Verschiedenes über Korsika
<http://www.scotland.gov.uk>: Offizielle Website der schottischen Regierung
<http://www.scottish.parliament.uk>: Offizielle Website des schottischen Parlaments
<http://www.walesworldnation.com>: allg. Informationen über Wales
<http://www.azores.com>: Offizielle Website der Azoren
<http://www.azores.gov.pt>: Offizielle Website der Regierung der Azoren
<http://www.madeira.com>: Offizielle Website Madeiras
<http://www.gov-madeira.pt>: Offizielle Website der Regierung Madeiras
<http://www.Åland.fi>: Offizielle Website der Provinz Åland
<http://www.niassembly.gov.uk>: Offizielle Website des Parlaments von Nordirland
<http://www.dglive.be/>: Offizielle Website der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
http://www.institutcultureldebretagne.com/assises/PAGE_presentation.htm: Bretagne (F)
<http://www.gov.nu.ca>: Offizielle Website der Regierung von Nunavut
<http://assembly.nu.ca>: Offizielle Website der Versammlung von Nunavut
<http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/darfur/compax>: das Friedensabkommen in Sudan
<http://www.gov.cn>: Offizielle Website der chinesischen Regierung
<http://www.Sansibargovernment.org/>: Offizielle Website der Regierung von Sansibar
<http://www.tanzania.go.tz>: Offizielle Website der Regierung von Tanzania
<http://gov.an>: Offizielle Website der Niederländischen Antillen
<http://www.gobierno.pr>: Offizielle Website der Regierung von Puerto Rico
http://www.doi.gov/bureau_indian_affairs.html: Offizielle Website des US-BIA
<http://www.armm.gov.ph>: Offizielle Website des Muslimischen Mindanaos
<http://www.NAD.go.id>: Offizielle Website der Regierung von Aceh

<http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer/>: Website des französischen Ministeriums für Überseegebiete.
<http://www.regione.sardegna.it/inglese>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Sardinien
<http://www.regione.fvg.it>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien
<http://www.regione.vda.it>: Offizielle Website der Regierung der Autonomen Region Aostatal
<http://www.provinz.bz.it/english/default.htm>: Autonomous Province of Bolzano – South Tyrol:
http://www.provincia.bz.it/astat/index_e.asp Das Statistikinstitut Südtirols (ASTAT):

4. Die Autonomiestatute und Autonomiegesetze im Internet

3.1 Südtirol (Italien)

http://www.provinz.bz.it/lpa/autonomy/autonomy_statute_eng.pdf;

3.2 Spanien: ein "Staat autonomer Gemeinschaften" und das Baskenland:

<http://www.euskadi.net> and www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/state_of_autonomy.pdf

3.3 Großbritanniens devolution

<http://www.devolution.ac.uk>

3.4 Die Åland-Inseln (Finnland):

<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9911144.PDF> or at:

<http://www.lagtinget.Aland.fi/eng/act.html>

3.5 Grönland (Dänemark): <http://dk.nanoq.gl/>

Die Färöer-Inseln (Dänemark): <http://www.logting.fo>

3.6 Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens: <http://www.dglive.be/>

3.7 Tatarstan: <http://www.tatar.ru>

3.8 Gagausien (Moldawien): http://ecmi.de/cps/documents_gum_case_case.html

3.9 Die Autonome Republik der Krim (Ukraine)

<http://www.kmu.gov.ua/en/publish>

3.10 Die Azoren und Madeira (Portugal)

<http://www.azores.gov.pt> and <http://www.gov-madeira.pt>

3.11 Die Autonome Region Kurdistan

<http://www.krg.org>

3.12 Nunavut (Kanada)

<http://www.gov.nu.ca>

3.13 Puerto Rico (USA)

<http://www.camaraderepresentantes.pr>

3.14 Nicaraguas Atlantikregionen

http://www.calpi.nativeweb.org/doc_3_english_english.html

3.15 Sansibar (Tansania):

<http://www.Sansibargovernment.org>

3.16 Muslimisches Mindanao (Philippinen)

<http://www.armm.gov.ph>

3.17 Bougainville (Papua Neu Guinea)

<http://www.unpo.org/Downloads/BougainvillePeaceAgreement29August01.pdf>

3.18 Aceh (Indonesien)

<http://www.NAD.go.id> und http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MoU_Aceh.pdf

Das neue Autonomiegesetz von 2006 : www.NAD.go.id (nur in Bahasa Indonesien)

3.19 Neukaledonien und Französisch Polynesien (Frankreich)

<http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer>

3.20 Indiens Regelungen für Territorialautonomie (5th und 6th Abschnitt der Verfassung) und die Verfassung Indiens: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/in01000_.html

Nicht im Internet: Congreso General Kuna de la Cultura, Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala, Urgandí (Kuna Yala), 1995

Anhang – Teil 1

(mit freundlicher Genehmigung des Wilhelm Braumüller Verlags, Wien)

Autonomierechte der Volksgruppen in Europa

Diskussions-Entwurf einer Sonder-Konvention
(Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen)⁴⁰⁷
vom 12. Mai 1994

Präambel

Die Vertragsstaaten dieser Konvention bestätigen, daß eines der grundlegenden den Ziele der Vereinten Nationen, wie sie in der Charta niedergelegt sind, die Förderung und die Ermutigung für den Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion ist; bestätigen die fundamentalen Menschenrechte, die Würde und den Wert der menschlichen Person, die gleichen Rechte für Mann und Frau und für die Nationen klein oder groß, und das fundamentale und unveräußerliche Menschenrecht der Selbstbestimmung, wie es im jeweiligen Artikel 1 Abs.1 der Menschenrechtspakte zum Ausdruck kommt: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechtes entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“;

nehmen zur Kenntnis, daß im Sinne der Deklaration der Vereinten Nationen über die völkerrechtlichen Grundsätze der freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten und Völkern v. 24.10.1970 GV Ges.2626 (XXV) jeder Staat grundsätzlich das Recht hat, seine Existenz zu wahren innerhalb der bestehenden territorialen Grenzen und grundsätzlich jeder Versuch zur teilweisen oder gänzlichen Zerstörung der nationalen Einheit und territorialen Integrität eines Staates mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen unvereinbar ist;

weisen darauf hin, daß im Konflikt zwischen Selbstbestimmungsrecht und territorialer Integrität der Staaten in der KSZE-Schlußakte von Helsinki und in der KSZE-Charta von Paris für ein Neues Europa die Teilnehmerstaaten erklären, daß sie das Selbstbestimmungsrecht der Völker achten werden, indem sie jederzeit in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und den einschlägigen Normen des Völkerrechts handeln, einschließlich jener, die sich auf die territoriale

⁴⁰⁷ Pan/Pfeil, *Handbook for National Minorities in Europe*, Wien 2003, S. 278-286

Integrität der Staaten beziehen;

in Kenntnis der Aussage der oben genannten Deklaration, daß die Staaten ihre Geschäfte in Übereinstimmung mit dem Prinzip der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung der Völker führen, und so eine Regierung besitzen, welche die ganze Bevölkerung ihres Gebietes ungeachtet der Rasse, des Glaubens und der Farbe repräsentiert;

im Bewußtsein, daß zum Selbstbestimmungsrecht der Völker auch die frei gewählte Autonomie zählt, durch die sich Völker in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht innerhalb gegebener Staatsgrenzen selbst bestimmen dürfen;

weisen darauf hin, daß die Autonomie je nach der Lage des Falles verschiedene Ausprägungen erfahren hat, aber in jedem Fall ihre Wirksamkeit eine autonome Gesinnung verlangt,

und beschließen folgende Konvention:

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Autonomie unter Wahrung territorialer Integrität

Artikel 1

1. Unter Autonomie ist ein Instrument des Volksgruppenschutzes zu verstehen, das unter Wahrung der territorialen Integrität der Vertragsstaaten ein mögliches Höchstmaß an interner Selbstbestimmung und zugleich ein entsprechendes Mindestmaß an Fremdbestimmung durch die nationale Mehrheitsbevölkerung zu gewährleisten hat.

2. Als Instrument des Volksgruppenschutzes hat die Autonomie den Zweck, die Angehörigen einer Volksgruppe vor Majorisierung durch Mehrheitsentscheidungen zu schützen, die nach Maßgabe dieser Konvention nicht berechtigt sind, und

- a) ihre bürgerlichen und politischen Rechte sowie
- b) die ihnen wie allen Menschen zustehenden Rechte und Grundfreiheiten zu sichern, ohne die territoriale Integrität der Vertragsstaaten zu verletzen.

Definition von Volksgruppe

Artikel 2

1. Für die Zwecke dieser Konvention ist unter dem Begriff „Volksgruppe“ eine Gemeinschaft zu verstehen,

- a) die im Gebiet eines Vertragsstaates geschlossen

- oder in Streulage siedelt,
- b) zahlenmäßig kleiner ist als die übrige Bevölkerung eines Vertragsstaates,
- c) deren Angehörige Bürger dieses Staates sind,
- d) sich durch ethnische, sprachliche oder kulturelle Merkmale von den übrigen Staatsbürgern unterscheiden
- e) und gewillt sind, diese Eigenart zu erhalten.

2. Unter den Begriff „Volksgruppe“ fallen weder die sich rechtmäßig in den Vertragsstaaten aufhaltenden Wanderarbeitnehmer und ihre Familien oder andere Einwanderer, noch Flüchtlings- und Asylantengruppen, deren Rechte unabhängig von den Rechten für die Angehörigen von Volksgruppen geregelt oder noch zu regeln sind.

3. Jede Volksgruppe, welche die Bedingungen dieser Definition erfüllt, hat Anspruch auf Anerkennung als Volksgruppe,

4. Bei der Gewährleistung der Autonomierechte sind die besonderen Ausgangsbedingungen zu beachten, die gegeben sind für Volksgruppen, welche in ihrem Siedlungsgebiet

- a) die Mehrheit der Bevölkerung,
- b) einen wesentlichen Anteil, jedoch nicht die Mehrheit der Bevölkerung,
- c) weder die Mehrheit noch einen wesentlichen Anteil der Bevölkerung bilden.

Ferner ist Bedacht zu nehmen auf jene Angehörigen von geschlossen siedelnden Volksgruppen, die von diesen räumlich entfernt in isolierter Streulage leben.

Grundprinzipien

Artikel 3

1. Die in dieser Konvention niedergelegten Rechte auf

a) Schutz und Erhaltung,

b) Förderung und Entfaltung

der Volksgruppen als solche in ihrem Bestande werden von den Angehörigen einer Volksgruppe gemeinsam ausgeübt.

2. Die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung des Menschen und darf ihm nicht zum Nachteil gereichen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die rechtlichen, politischen, kulturellen und sozialen Voraussetzungen für dieses freie Bekenntnis zu schaffen.

II. AUTONOMIERECHTE

Recht auf Territorialautonomie

Artikel 4

1. Volksgruppen, welche in den Gebieten, in denen sie siedeln, die Mehrheit der Bevölkerung bilden,

haben das Recht auf einen als Territorialautonomie bezeichneten territorial abgegrenzten Sonderstatus mit autonomer Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung zur Wahrung der eigenen Angelegenheiten.

2. Unter eigenen Angelegenheiten sind alle Angelegenheiten zu verstehen, welche im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der im Territorium lebenden Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch diese selbst innerhalb ihrer örtlichen Grenzen mit eigenen Mitteln besorgt zu werden einschließlich der freien Verwendung der natürlichen Reichtümer und Mittel dieses Territoriums.

3. Die Wahrnehmung der eigenen Angelegenheiten erfolgt durch eigene Organe

- a) der Gesetzgebung,
- b) der Exekutive mit dazugehöriger Verwaltungsstruktur,
- c) sowie der Rechtsprechung, welche die Verantwortung tragen und die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln.

Autonomer Wirkungsbereich der Territorialautonomie

Artikel 5

1. Die Territorialautonomie hat die zur Wahrnehmung der eigenen Angelegenheiten nach Ansicht der Volksgruppen erforderlichen Zuständigkeiten zu umfassen, welche in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften als Zuständigkeiten des autonomen Wirkungsbereichs zu bezeichnen sind.

2. In den autonomen Wirkungsbereich fallen die Zuständigkeiten wie z.B. für

- a) die Führung eigener Embleme;
- b) die Mitsprache bei der Regelung der Frage einer allfälligen zweiten Staatsbürgerschaft;
- c) das Unterrichtswesen einschließlich des höheren Unterrichts (z.B. Universitäten), welches die Werte und Bedürfnisse der betreffenden Volksgruppe berücksichtigt;
- d) die kulturellen Institutionen und Programme;
- e) Rundfunk und Fernsehen;
- f) die Ermächtigung zur Berufs- und Geschäftsausübung;
- g) die natürlichen Reichtümer, z.B. Landwirtschaft, Forstwesen, Jagd, Fischerei, Bergbau;
- h) Gesundheits- und Sozialwesen einschließlich Sozialfürsorge;

i) Gebietskommunikationen, z.B. lokale Straßen, Flughäfen;

- j) Energieproduktion;
- k) Kontrolle von Handelsbanken, Sparkassen und anderer Finanzierungsinstitute;
- l) Polizei;
- a) Steuern für Gebietszwecke.

Schutzrechte der übrigen Bevölkerung

Artikel 6

Die Ausübung der in dieser Konvention niedergelegten Rechte darf die Angehörigen jener Bevölkerungsteile, welche im Wirkungsbereich einer Territorialautonomie zahlenmäßig die Minderheit bilden, im Genuß der allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht benachteiligen.

Recht auf Kulturautonomie

Artikel 7

1. Volksgruppen, welche in den Gebieten, in denen sie leben, nicht die Mehrheit der Bevölkerung bilden, sowie Volksgruppen, welche die Errichtung einer Territorialautonomie - aus welchen Gründen auch immer - nicht für zweckdienlich erachten, haben das Recht auf Kulturautonomie in einer ihnen als geeignet erscheinenden Vereinigungsform mit öffentlich-rechtlichem Status.
2. Die mit Kulturautonomie ausgestattete Vereinigung ist ein Personenverband, welcher die Angehörigen einer betroffenen Volksgruppe umfaßt.
3. Die autonomen Obliegenheiten sind von demokratisch frei gewählten Organen wahrzunehmen.

Autonomer Wirkungsbereich
der Kulturautonomie

Artikel 8

1. Die Kulturautonomie gilt für alle Angelegenheiten, die nach Ansicht der Volksgruppen wesentlich sind für die Bewahrung, den Schutz und die Entfaltung ihrer Identität; sie sind in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften als Zuständigkeiten des autonomen Wirkungsbereichs zu bezeichnen.
2. In den autonomen Wirkungsbereich fallen jedenfalls die für die Bewahrung und Entfaltung der eigenen Identität maßgeblichen Bereiche wie
 - a) Kultur,
 - b) Unterrichtswesen,
 - c) Information einschließlich mittels Rundfunk und Fernsehen,
 - d) Führung eigener Embleme,

- e) Mitsprache bei der Regelung einer allfälligen zweiten Staatsbürgerschaft und
- f) sonstige Sachbereiche, die nach Auffassung der Volksgruppe zur Wahrung und Ausübung der ihr zustehenden Schutzrechte zweckdienlich sind.

3. Die Kulturautonomie umfaßt zudem das Recht, Einrichtungen zu gründen und zu unterhalten, besonders auf dem Gebiet

- a) des Unterrichts,
- b) der Print- und elektronischen Medien,
- c) der Traditionspflege,
- d) des Bildungswesens,
- e) der Wahrnehmung wirtschaftlicher Tätigkeiten.

Recht auf örtliche Selbstverwaltung (Lokalautonomie)

Artikel 9

1. Volksgruppen, die im Gebiet, in dem sie siedeln, nicht die Mehrheit der Bevölkerung bilden, sowie die Angelegenheiten Volksgruppen, welche von diesen räumlich entfernt in isolierter Streulage siedeln, haben das Recht auf eine als Lokalautonomie bezeichnete örtliche Selbstverwaltung in Verwaltungseinheiten, innerhalb welcher sie die lokale Bevölkerungsmehrheit bilden, wie z.B. in einzelnen Bezirken, Gemeinden oder diesen untergeordneten Verwaltungseinheiten.
2. Über die vom Gesetz solchen Verwaltungseinheiten übertragenen Obliegenheiten hinaus fällt die Wahrnehmung volksgruppeneigener Angelegenheiten in den autonomen Wirkungsbereich der örtlichen Selbstverwaltung (Lokalautonomie).
3. Die in den Wirkungsbereich der örtlichen Selbstverwaltung (Lokalautonomie) fallenden Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der im Territorium verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen sind, haben durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen in freier Selbstbestimmung besorgt zu werden.

Autonomer Wirkungsbereich der örtlichen
Selbstverwaltung (Lokalautonomie)

Artikel 10

1. In den Wirkungsbereich der örtlichen Selbstverwaltung (Lokalautonomie) fallen insbesondere folgende Zuständigkeiten:
 - a) Regelung der institutionellen Zweisprachigkeit im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung;

- b) Verwendung eigener Namen und Symbole;
- c) Regelung der örtlichen Bräuche und Feste;
- d) Schutz der örtlichen Denkmäler und Gedenkstätten;
- e) örtliche Sicherheits-, Verkehrs-, Gesundheits- und Baupolizei.

2. Die örtliche Selbstverwaltung (Lokalautonomie) umfaßt zudem das Recht, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel, Einrichtungen zu gründen und zu unterhalten, besonders auf dem Gebiet

- a) des örtlichen Unterrichts,
- b) der örtlichen Print- und elektronischen Medien,
- c) der Traditionspflege,
- d) des Bildungswesens,
- e) der Wahrnehmung wirtschaftlicher Tätigkeiten.

3. Außerdem wirken die Volksgruppen nach Maßgabe ihres Anteils an der Bevölkerung in allen sonstigen Verwaltungsangelegenheiten mit.

Verwaltungseinteilung

Artikel 11

1. Die Volksgruppen haben das Recht auf Berücksichtigung ihrer Interessen und auf ungeschmälerte Wahrung ihrer Rechte auch bei der Einteilung des Staatsgebietes in politische, Verwaltungs-, Gerichts- und Wahlbezirke.
2. Die jeweilige Verwaltungseinteilung ist daher einvernehmlich mit den direkt betroffenen Volksgruppen vorzunehmen.

Finanzielle Ausstattung und Finanzausgleich

Artikel 12

1. Die autonomen Körperschaften der Territorial- bzw. Kulturautonomie sind finanziell so auszustatten, daß sie in der Lage sind, ihre Zuständigkeiten wirksam auszuüben.
2. Im Finanzausgleich zwischen dem jeweiligen Vertragsstaat und einer Territorialautonomie steht dieser ein fester Anteil an allen einschlägigen Staatsausgaben zu im Verhältnis des Mittelwertes ihres Bevölkerungs- und Flächenanteils am Staat.
3. Jedenfalls steht einer Territorialautonomie ein angemessener Anteil (etwa neun Zehntel) aller innerhalb ihres Territoriums eingehobenen Steuern und Abgaben zu. Der ihr zustehende Anteil verbleibt im Einhebungsgebiet und nur der der Staatskasse zustehende Betrag wird dieser überwiesen.

4. Unterschreitet der zustehende Anteil am Steuer- und Abgabenaufkommen einer Territorialautonomie den ihr im Finanzausgleich mit dem Staat zustehenden festen Anteil an allen einschlägigen Staatsausgaben, so hat die Staatskasse den Differenzbetrag an die autonome Körperschaft zu erstatten.

Rechtmäßigkeitskontrolle

Artikel 13

Die Rechtsakte der autonomen Körperschaften unterliegen ausschließlich der Rechtmäßigkeitskontrolle durch unabhängige Höchstgerichte.

III. RECHTSSCHUTZBESTIMMUNGEN

Innerstaatliche Umsetzung und Mitbestimmung

Artikel 14

1. Die Vertragsstaaten haben die in dieser Konvention niedergelegten Rechte der Volksgruppen einzuhalten und durchzuführen, indem sie
 - a) diesen Rechten eine entsprechende Stellung in ihrer rechtlichen Grundordnung einräumen,
 - b) die für die Durchführung erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen erlassen.
2. Die Volksgruppen haben das Recht an der innerstaatlichen Umsetzung der in dieser Konvention niedergelegten Rechte mitzuwirken im Rahmen paritätisch aus Staats- und Volksgruppenvertretern zusammengesetzter Kommissionen; die Kommissionen entscheiden einvernehmlich und deren Entscheidungen sind bindend.
3. Alle einschlägigen staatlichen Rechtsbestimmungen, die ohne vorhergehende positive Stellungnahme der paritätischen Kommissionen in Kraft gesetzt wurden, können von den Volksgruppen vor den zuständigen Gerichten angefochten werden.
4. Die Volksgruppen haben das Recht über ihre autonomen Körperschaften in ihrem jeweiligen Vertragsstaat an der Vorbereitung von Beschlüssen internationaler Organisationen über Fragen mitzuwirken, die für sie von besonderem Interesse sind.
5. Im Genuß der Rechte dieser Konvention werden die Angehörigen von Volksgruppen die staatlichen Gesetze und die Rechte anderer, insbesondere jene der Angehörigen der nationalen Mehrheitsbevölkerung und anderer Volksgruppen achten.

IV. SCHUTZMECHANISMUS

Individual- und Staatenbeschwerde

Artikel 15

1. Wenn Staaten, die dieser Sonderkonvention beigetreten sind, eine Erklärung abgegeben haben, daß sie die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte (im folgenden „Kommission“ genannt) anerkennen, Beschwerden wegen behaupteter Verletzung von in dieser Konvention niedergelegten Rechten vor die Kommission bringen, haben Individuen und Gruppen, die statutenmäßig die Rechte von Volksgruppen vertreten, das Recht, vor der Kommission Beschwerde mit der Behauptung zu führen, daß in der Sonderkonvention niedergelegte Rechte durch einen Vertragsstaat verletzt sind.
2. Die Vertragsstaaten dieser Konvention können jede behauptete Verletzung der in dieser Konvention niedergelegten Rechte durch einen anderen Vertragspartner mittels Beschwerde an die Kommission bringen.
3. Für Individual- und Staatenbeschwerden gelten die für Kommission und Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (im folgenden „Gerichtshof“ genannt) sonst maßgebenden Verfahrensregeln.
4. Im Falle, daß Vertragsstaaten dieser Konvention nicht zugleich Vertragsstaaten der EMRK sind, haben sie ein zusätzliches Mitglied in die Kommission und in den Gerichtshof zu entsenden, wenn Individual- und Staatenbeschwerden solche nicht EMRK-Staaten betreffen. Diese zusätzlichen Mitglieder haben nur für solche Fälle Sitz und Stimme in Kommission und Gerichtshof. Sie haben Staatsangehörige des je betroffenen Staates zu sein und dieselben persönlichen Bedingungen zu erfüllen und dieselben Entschädigungen zu erhalten wie die übrigen Mitglieder von Kommission und Gerichtshof.
5. Die Kompetenz des Gerichtshofes ist nur gegeben, wenn der entsprechende Staat eine Erklärung abgegeben hat, daß er sich der Kompetenz dieses Gerichtshofes unterwirft.

Staatenberichte

Artikel 16

- I. Jeder Vertragsstaat dieser Konvention ist verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Konvention für den betroffenen Staat, und in der Folge in jedem zweiten Jahr, einen Bericht über die gesetzliche, gerichtliche und administrative Erfüllung der in dieser Konvention niedergelegten Rechte und

über allfällige Schwierigkeiten im faktischen und rechtlichen Bereich - im Wege des Generalsekretärs des Europarates - an die Kommission zu richten. Der Generalsekretär des Europarates ist berechtigt, auch außerhalb des genannten Zeitraumes von einem Vertragsstaat zu verlangen, wenn Umstände bekannt werden, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Konvention erkennen lassen, einen entsprechenden Bericht zu erstatten. Gruppen, die Interessen von Volksgruppen statutenmäßig zu vertreten befugt sind, haben das Recht, den Generalsekretär auf solche Situationen aufmerksam zu machen und anzuregen, einen entsprechenden Staatenbericht einzuholen. Die Vertragsstaaten sind angehalten, die Nicht-Staatlichen Organisationen und die Organisationen der Gruppen zum Inhalt der Staatenberichte zu hören.

2. Zur Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Pflicht, die Staatenberichte zu verfassen, wird die Kommission allgemeine Leitlinien betreffend Form, Inhalt und Einzelheiten der Berichte erarbeiten. Die Leitlinien haben zu gewährleisten, daß die Berichte in einheitlicher Form vorgelegt werden, sodaß die Kommission und die Vertragsstaaten ein vollständiges Bild über die Verwirklichung der Konvention und den in diesem Bereich erzielten Fortschritt erhalten.

3. Die Kommission hat solche Berichte in Anwesenheit der betreffenden Staatenvertreter unverzüglich in Verhandlung zu nehmen und kann an die betreffenden Staaten und an den Generalsekretär des Europarates Empfehlungen abgeben. Solche Empfehlungen sollen der Verwirklichung der in der Konvention niedergelegten Rechte dienen. Die Vertragsstaaten haben die der Kommission vorgelegten Berichte, das Verhandlungsergebnis der Kommission und deren allfällig hierzu erfolgte Empfehlungen zu veröffentlichen.

4. Wenn diese Staatenberichte von Vertragsstaaten dieser Konvention kommen, die nicht zugleich Mitglieder der EMRK sind, so gilt für die Zusammensetzung der Kommission die im Art. 15 Abs. 4 vorgesehene Regel.

Gütliche Streitbeilegung

Artikel 17

1. Die Vertragsstaaten dieser Konvention unterbreiten dem Generalsekretär innerhalb drei Monate nach dem Inkrafttreten dieser Konvention eine Liste von Namen von Persönlichkeiten, die hohen moralischen Charakter haben und auf dem Gebiete des Volksgruppen- und Minderheitenschutzes hohes fachliches Ansehen genießen. Wenn im Jurisdiktionsbereich eines Vertragsstaates Schwierigkeiten bei der Durchführung

dieser Konvention welcher Natur auch immer auftreten, so hat der Generalsekretär das Recht, aus der genannten Liste drei Personen zu bestimmen (Minority Rights Council), die jene Aufgaben wahrzunehmen haben, die im La Valetta-Streitschlichtungsmechanismus in der Fassung der Entschlüsse der Moskauer Konferenz vom Oktober 1991 vorgesehen sind.

2. Drei Vertragsstaaten der Konvention können das Verlangen stellen, daß jener Staat, in dessen Jurisdiktionsbereich Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus dieser Konvention entstehen, sich des in diesem Artikel festgelegten Streitschlichtungsmechanismus bedient. Ein Vertragsstaat dieser Konvention, der die Empfehlung des Minority Rights Council nicht anzunehmen bereit ist, hat das Recht, beim Gerichtshof eine advisory opinion über die Notwendigkeit der getroffenen Empfehlungen einzuholen. Diese advisory opinion ist verbindlich. Auf die Abgabe einer solchen advisory opinion ist das 2. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten sinngemäß anzuwenden.

3. Für einen Vertragsstaat, der sich dieses Streitschlichtungsmechanismus bedient, ist eine Staatenbeschwerde im Sinne des Art. 15 Abs. 2 ausgeschlossen.

4. Die Mitglieder des Minority Rights Council üben ihre Tätigkeit in ihrer persönlichen Eigenschaft aus. Sie sind in ihrem Amte unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Sie genießen in Ausübung ihres Amtes dieselben Privilegien und Immunitäten wie die Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofes. Die Mitglieder des Minority Rights Council erhalten für jeden Tag ihrer Aufgabenerfüllung eine Entschädigung, die jener der Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofes gleicht. Die Kosten für die Einrichtung und die Arbeit des Minority Rights Council ist von den Vertragsstaaten dieser Konvention zu tragen; das Generalsekretariat des Europarates leistet dem Minority Rights Council jegliche Assistenz. Es hat seinen Sitz am Sitze des Europarates in Straßburg und ist berechtigt, ihn je nach den Erfordernissen der Arbeit auch anderswohin im Rahmen des Jurisdiktionsbereiches eines Vertragsstaates zu dieser Konvention zu verlegen.

V. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 18

1. Diese Konvention steht den Vertragsstaaten der Konvention zum Schutze der Menschenrechte

und Grundfreiheiten zur Unterzeichnung offen. Sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, durch Unterzeichnung ausdrücken.

2. Die unterzeichneten Urkunden werden beim Generalsekretär des Europarates hinterlegt.

3. Jeder Vertragsstaat teilt anlässlich der Unterzeichnung mit, auf welche Volksgruppen im Sinne von Art. 2, die in seinem Staatsgebiet ansässig sind, die vorliegende Konvention Anwendung findet. Jeder Vertragsstaat kann jederzeit diese Mitteilung ergänzen. Sollten Volksgruppen, die aufgrund der Definition dieser Konvention das Recht auf Anerkennung als solche haben, nicht genannt werden, haben solche Volksgruppen das Recht einen Antrag auf Feststellung durch den Europarat zu stellen.

4. Diese Konvention tritt am ersten Tag des Monats in Kraft nach dem Zeitpunkt, zu dem zehn Vertragsstaaten die Konvention unterzeichnet haben. Für jeden Staat, der später seinen Beitritt bekanntgibt, tritt die Konvention am ersten Tag des Monats nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung in Kraft.

5. Die Unterzeichnerstaaten vereinbaren, diese Konvention vom Zeitpunkt der Unterzeichnung bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig anzuwenden, soweit dies mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist.

Artikel 19

1. Auf Einladung des Ministerkomitees können auch Staaten der Konvention beitreten, die die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht unterzeichnet haben, aber die Helsinki-Dokumente vom 1. August 1975 unterzeichnet haben. Für diesen Fall sind solche Staaten berechtigt, sowohl für die Menschenrechtskommission als auch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ad hoc Mitglieder für die Periode von 6 Jahren namhaft zu machen, die in der Kommission und im Gerichtshof nur für Entscheidungsvorgänge Sitz und Stimme haben, die sich auf die Anwendung der vorliegenden Konvention beziehen.

Artikel 20

1. Für die Konvention ist der Text in englischer und französischer Sprache in gleicher Weise authentisch. Als Verhandlungssprache kann nach Vereinbarung auch eine andere Sprache als die Amtssprache des Europarates vorgesehen werden. Erforderlichenfalls ist für Übersetzungs- / Dolmetscherdienste Sorge zu tragen.

Anhang – Teil 2

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben⁴⁰⁸

I. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

1. Die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ist ein wesentlicher Bestandteil einer friedlichen und demokratischen Gesellschaft. Erfahrungen in Europa und andernorts haben gezeigt, dass häufig besondere Vorkehrungen der Regierungen für nationale Minderheiten notwendig sind, um diese Beteiligung zu fördern. Diese Empfehlungen sollen die Einbindung von Minderheiten in das Staatsgefüge erleichtern und ihnen die Wahrung ihrer eigenen Identität und ihrer Besonderheiten ermöglichen und dadurch eine gute Regierungsführung und die Integrität des Staates fördern.

2. Diese Empfehlungen bauen auf den Grundprinzipien und -regeln des Völkerrechts auf, wie Achtung der Menschenwürde, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, die die Rechte nationaler Minderheiten auf die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Ausübung anderer politischer Rechte berühren. Staaten haben die Pflicht, international anerkannte Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu achten, durch die die vollständige Entwicklung der Bürgergesellschaft unter der Voraussetzung von Toleranz, Frieden und Wohlstand erst ermöglicht wird.

3. Wenn eigene Institutionen eingerichtet werden, um die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben sicherzustellen - wozu auch die Ausübung Hoheitsgewalt oder Verantwortung durch diese Institutionen gehören kann -, müssen sie die Menschenrechte aller Betroffenen achten.

4. Individuen definieren ihre Identität auf vielerlei Art und Weise, nicht nur durch ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Ob ein Individuum sich für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, der Mehrheit oder keiner von beiden entscheidet, liegt ausschließlich bei ihm selbst und darf ihm nicht vorgeschrieben werden. Darüber hinaus darf niemandem aus seiner Entscheidung oder Nicht-Entscheidung irgendein Nachteil erwachsen.

5. Werden Institutionen und Verfahren im Einklang mit

⁴⁰⁸ Der englische Text findet sich in: http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf

diesen Empfehlungen geschaffen, sind sowohl Inhalt als auch Vorgehen wichtig. Um ein Vertrauensklima beizubehalten, sollten Regierungsbehörden und Minderheiten einen integrativen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Konsultationsprozess einhalten. Der Staat sollte die öffentlichen Medien dazu ermutigen, vermittelnd für eine Verständigung zwischen den Kulturen einzutreten und die Anliegen von Minderheiten aufzugreifen.

II. TEILNAHME AM ENTSCHEIDUNGSPROZESS

(A) Maßnahmen auf der Ebene der Zentralregierung

6. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Minderheiten die Möglichkeit einer wirksamen Mitsprache auf der Ebene der Zentralregierung erhalten, einschließlich besonderer Maßnahmen, falls dies notwendig ist. Diese Mitsprachemöglichkeiten können, je nach den Gegebenheiten, folgendes umfassen:

- durch eine eigene Vertretung nationaler Minderheiten, zum Beispiel durch eine ihnen vorbehaltende Anzahl von Sitzen in einer oder beiden Kammern des Parlaments oder in Parlamentsausschüssen, und andere Formen garantierter Teilnahme am Gesetzgebungsprozess;

- durch formelle oder informelle Absprachen über die Vergabe von Regierungspositionen, Mitgliedschaften im Obersten Gerichtshof oder im Verfassungsgerichtshof oder in Gerichten unterer Instanzen sowie von Positionen in ernannten Beratungsgremien oder anderen hochrangigen Organen an Angehörige nationaler Minderheiten;

- durch Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass die Interessen von Minderheiten in den maßgeblichen Ministerien berücksichtigt werden, zum Beispiel durch eigene Referenten für Minderheitenfragen oder den Erlass feststehender Richtlinien; und

- durch besondere Maßnahmen für die Aufnahme von Angehörigen einer Minderheit in den öffentlichen Dienst sowie die Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in der Sprache der nationalen Minderheit bei.

(B) Wahlen

7. Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, wie wichtig der Wahlprozess für die Teilnahme von Minderheiten am politischen Geschehen ist. Die Staaten sollen gewährleisten, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihr Recht auf Mitwirkung an der Führung der Staatsgeschäfte ausüben können, unter anderem durch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts ohne Diskriminierung.

8. Die Vorschriften für die Gründung und die Tätigkeit politischer Parteien sollen das Völkerrechtsprinzip

der Vereinigungsfreiheit befolgen. Dieses Prinzip beinhaltet das Recht, politische Parteien zu gründen, die auf der Identität einer Gemeinschaft beruhen, ebenso wie Parteien, die sich nicht ausschließlich mit den Interessen einer bestimmten Gemeinschaft identifizieren.

9. Das Wahlsystem sollte die Vertretung und den Einfluss von Minderheiten erleichtern.

- Wo Minderheiten räumlich konzentriert sind, können Einerwahlkreise eine ausreichende Vertretung von Minderheiten ermöglichen.

- Verhältniswahlsysteme, in denen der Anteil einer politischen Partei an den Sitzen in der gesetzgebenden Versammlung ihrem landesweiten Stimmenanteil entspricht, können der Vertretung von Minderheiten zugute kommen.

- Manche Formen der Präferenzwahl, bei denen die Wähler eine Reihung der Kandidaten nach ihren Wünschen vornehmen, können die Vertretung von Minderheiten erleichtern und der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften förderlich sein.

- Niedrigere Sperrklauseln für eine Vertretung in der gesetzgebenden Versammlung können dafür sorgen, dass nationale Minderheiten stärker in die Regierungsführung eingebunden sind.

10. Die geographischen Grenzen der Wahlkreise sollten einer angemessenen Vertretung der nationalen Minderheiten entgegenkommen.

(C) Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene

11. Die Staaten sollten zur Förderung der Beteiligung nationaler Minderheiten auf regionaler und lokaler Ebene dieselben Maßnahmen ergreifen, wie die für die Ebene der Zentralregierung erwähnten (Absätze 6 - 10). Die Strukturen und Entscheidungsprozesse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften sollten transparent und zugänglich gestaltet sein, damit sie der Beteiligung von Minderheiten förderlich sind.

(D) Beratende Gremien und Beiräte

12. Die Staaten sollten in einem geeigneten institutionellen Rahmen beratende Gremien und Beiräte einrichten, die als Forum für den Dialog zwischen Regierungsbehörden und nationalen Minderheiten dienen. Dazu können auch eigene Ausschüsse für Themen wie Unterkunft, Grund und Boden, Bildung, Sprache und Kultur gehören. Die Zusammensetzung dieser Gremien sollte ihrem Zweck Rechnung tragen und dazu beitragen, dass Minderheiteninteressen wirksamer artikuliert und gefördert werden können.

13. Diese Gremien sollten die Möglichkeit haben, Entscheidungsträger mit Fragestellungen zu befassen, Empfehlungen auszuarbeiten,

Gesetzesinitiativen und sonstige Vorschläge zu verfassen, Entwicklungen zu überwachen und zu vorgeschlagenen Regierungsbeschlüssen, die sich direkt oder indirekt auf Minderheiten auswirken könnten, Stellung zu nehmen. Die Regierungsbehörden sollten diese Gremien regelmäßig bei gesetzlichen und administrativen

Maßnahmen, die Minderheiten betreffen, konsultieren, um zur Berücksichtigung von Minderheitenanliegen und zur Vertrauensbildung beizutragen. Damit diese Gremien wirksam arbeiten können, werden sie über entsprechende Ressourcen verfügen müssen.

III. SELBSTVERWALTUNG

14. Für eine wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben können nichtterritoriale oder territoriale Maßnahmen zur Selbstverwaltung oder eine Kombination von beiden erforderlich sein. Die Staaten sollten für derartige Maßnahmen entsprechende Mittel bereitstellen.

15. Damit diese Maßnahmen Erfolg haben, müssen sich Regierungsbehörden und Minderheiten über die Notwendigkeit im klaren sein, dass in einigen Bereichen der Regierungsführung zentrale und einheitliche Beschlüsse erforderlich sind, in anderen Bereichen jedoch Verschiedenheit von Vorteil ist.

- Zu den Funktionen, die im Allgemeinen von den Zentralbehörden wahrgenommen werden, gehören Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Einwanderung und Zölle, volkswirtschaftliche Entscheidungen und Währungsfragen.

- Andere Funktionen, wie etwa die unten angeführten, können von Minderheiten oder territorialen Verwaltungsbehörden allein oder gemeinsam mit den Zentralbehörden ausgeübt werden.

- Die Funktionen können asymmetrisch aufgeteilt werden, um unterschiedlichen Situationen von Minderheiten in ein und demselben Staat gerecht zu werden.

16. Institutionen zur Selbstverwaltung nichtterritorialer oder territorialer Art müssen auf demokratischen Grundsätzen beruhen, um sicherzustellen, dass sie die Ansichten der betroffenen Bevölkerungsteile unverfälscht berücksichtigen.

(A) Nichtterritoriale Maßnahmen

17. Nichtterritoriale Formen der Regierung sind für die Wahrung und Weiterentwicklung der Identität und Kultur nationaler Minderheiten sinnvoll.

18. Am ehesten kommen für solche Maßnahmen die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Religion und andere Angelegenheiten in Frage, die für die Identität und Lebensweise nationaler

Minderheiten unverzichtbar sind.

- Einzelpersonen und Gruppen haben das Recht, zu entscheiden, ob sie ihre Namen in der Minderheitensprache führen wollen, und ihre Namen amtlich anerkennen zu lassen.

- Unter Berücksichtigung der Vorgabe bildungspolitischer Richtlinien durch die Regierungsbehörden können Institutionen der Minderheiten die Lehrpläne für den Unterricht in ihren Minderheitensprachen, Kulturen oder beidem festlegen.

- Minderheiten können ihre eigenen Symbole und andere Ausdrucksformen ihrer Kultur bestimmen und gebrauchen.

(B) Territoriale Maßnahmen

19. In allen Demokratien gibt es Vorkehrungen für die Regierungsführung auf verschiedenen

territorialen Ebenen. Die Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, dass es sinnvoll ist, bestimmte legislative und exekutive Funktionen von der zentralen auf die regionale Ebene zu verlagern, wobei es um mehr geht als eine Dezentralisierung der zentralen staatlichen Verwaltung von der Hauptstadt in regionale oder lokale Dienststellen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollten die Staaten eine solche Delegation von Befugnissen nach territorialen Gesichtspunkten, einschließlich spezifischer Selbstverwaltungsfunktionen insbesondere dann in Erwägung ziehen, wenn dadurch die Chancen von Minderheiten verbessert werden, in sie selbst betreffenden Angelegenheiten Regierungsgewalt auszuüben.

20. Geeignete lokale, regionale oder autonome Verwaltungsbehörden, die den spezifischen historischen und territorialen Verhältnissen nationaler Minderheiten entsprechen, können eine Reihe von Funktionen übernehmen, um den Anliegen dieser Minderheiten wirksamer Rechnung zu tragen. Zu den Funktionen, für die solche Verwaltungsbehörden primär oder zu einem überwiegenden Teil verantwortlich sind, gehören die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Umwelt, lokale Planung, die natürlichen Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, das örtliche Polizeiwesen, und Unterkunft, Gesundheit sowie andere Sozialdienste.

- Zu den Funktionen, die von zentralen und regionalen Behörden gemeinsam wahrgenommen werden, gehören Steuern, Justizverwaltung, Fremdenverkehr und Verkehr.

21. Die lokalen, regionalen und autonomen Behörden müssen die Menschenrechte aller, einschließlich der Rechte aller ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Minderheiten, achten und gewährleisten.

IV. GARANTIEN

(A) Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherungen
22. Maßnahmen zur Selbstverwaltung sollten rechtlich verankert sein und Änderungen sollten ganz allgemein nicht denselben Verfahren unterliegen wie einfache Gesetze. Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen können per Gesetz oder durch andere geeignete Mittel gesetzt werden.

- Maßnahmen in Form von Gesetzen im Verfassungsrang brauchen in der Regel zu ihrer Verabschiedung und Novellierung eine größere Mehrheit im Parlament oder die öffentliche Zustimmung.

- Änderungen von Selbstverwaltungs-Maßnahmen im Gesetzesrang bedürfen oft einer qualifizierten Mehrheit im Gesetzgebungsorgan, in autonomen Gremien oder Vertretungsgremien nationaler Minderheiten beziehungsweise in beiden.

- Regelmäßige Überprüfungen der die Selbstverwaltung und Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen betreffenden Maßnahmen können eine sinnvolle Gelegenheit sein, um festzustellen, ob sie in Anbetracht der Erfahrungen oder geänderter Verhältnisse abgeändert werden sollten.

23. Es können auch vorläufige oder schrittweise einzuführende Maßnahmen erwogen werden, durch die neue Formen der Mitsprache erprobt und entwickelt werden können. Diese Maßnahmen können auf dem Gesetzesweg oder auf informelle Weise für eine bestimmte Zeit geschaffen und - je nach ihrem Erfolg - erweitert, abgeändert oder aufgehoben werden.

(B) Beschwerden

24. Die wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben bedarf ständiger Konsultationsmechanismen zur Verhütung von Konflikten und zur Beilegung von Streitigkeiten, erforderlichenfalls ergänzt durch zweckgebundene oder alternative Mechanismen. Derartige Methoden sind unter anderem:

- die gerichtliche Konfliktregelung, zum Beispiel die gerichtliche Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen, was voraussetzt, dass der Staat über eine unabhängige, für jedermann zugängliche und unparteiische Rechtssprechung verfügt, deren Entscheidungen Folge geleistet wird, und

- zusätzliche Streitbeilegungsmechanismen wie Verhandlung, Feststellung des Sachverhalts, Vermittlung, Schiedsspruch, ein Ombudsmann für nationale Minderheiten und eigene Kommissionen, die als Ansprechstelle und Mechanismen für die Behandlung von Beschwerden über Fragen der Regierungsführung dienen können.

Anhang - Teil 3

Abhängige Gebiete⁴⁰⁹

Zur Zeit (Ende 2011) werden auf der Liste der abhängigen Gebiete bei den Vereinten Nationen 61 Gebiete dieser Kategorie geführt. Diese Liste schließt verschiedene Gebiete ein, die nicht in der Liste der „nicht sich selbst regierenden Gebiete“ der Generalversammlung der VN aufscheinen. So z.B. die Westsahara, da 1990 die VN-Generalversammlung erklärte, dass diese Frage ein Problem der Dekolonisierung sei, die vom Volk der Westsahara gelöst werden müsse. Die Färöer, Grönland, Macau, Hong Kong, Neukaledonien und Åland und andere Territorialautonomien können hingegen nicht als „abhängige Gebiete“ eingestuft werden, wie dies seitens Wikipedia erfolgt. Puerto Rico und die Nördlichen Marianen sind mit den USA assoziierte Staaten, die im Unterschied zu anderen Gebieten unter Kontrolle der USA (z.B. Treuhandschaft) nicht als abhängige Gebiete eingestuft werden können. Die Niederländischen Antillen sind 1975 von der VN-Liste der abhängigen Gebiete gestrichen worden. Aruba, Curacao und Sint Maarten sind seit 1986 bzw. 2010 mit den Niederlanden assoziierte Territorien. Französisch Guayana, Guadeloupe, Martinique und Réunion sind französische Départements und somit auch keine abhängigen Gebiete. Wie der US-Bundesstaat Hawaii haben diese „Übersee-Départements“ keine speziellen Souveränitätsrechte. Neukaledonien und Französisch-Polynesien werden seit 1999 bzw. 2003 offiziell als „pays d’outre-mer“ bezeichnet (Überseeeland) mit einem besonderen Autonomiestatus und gewählter Vertretung im französischen Parlament. Die Krongebiete Großbritanniens (Insel Man, Jersey, Guernsey) entsprechen hingegen in ihrer staatsrechtlichen Stellung einer Territorialautonomie unter der britischer Souveränität, auch wenn sie sich nicht in derselben Rechtsposition befinden wie Nordirland, Schottland und Wales.

1. Abhängige Gebiete der Commonwealth-Staaten

All diese Gebiete stehen als Teil eines Commonwealth-Staats unter der Souveränität des britischen Monarchen.

1.1 Australien

- Christmas Inseln: dieses Gebiet wird vom Australischen Ministerium für Transport and Regionale Dienste verwaltet.
- Ashmore und Cartier Inseln: dieses Gebiet wird

vom Australischen Ministerium für Transport and Regionale Dienste verwaltet.

- Cocos (Keeling) Insel: dieses Gebiet wird vom Australischen Ministerium für Transport and Regionale Dienste verwaltet.
- Coral Sea Inseln: werden von Canberra durch das Ministerium für Umwelt, Sport und abhängige Gebiete verwaltet.
- Heard Inseln und McDonald Inseln: wird von Canberra aus durch die Abteilung Antarktis des Ministeriums für Umwelt und Denkmalschutz verwaltet.
- Norfolk Inseln: Canberra nimmt seine Verantwortung als Commonwealth-Macht auf diesen Inseln durch das Ministerium für Umwelt, Sport und abhängige Gebiete wahr.
- Australisches Antarktis Territorium: wird von Canberra aus durch die Abteilung Antarktis des Ministeriums für Umwelt und Denkmalschutz verwaltet

1.2 Neuseeland

- Tokelau ist ein selbst verwaltetes Gebiet, das zu Neuseeland gehört. Tokelau und Neuseeland haben im Hinblick auf eine freie Assoziierung Tokelaus die Verabschiedung eines Verfassungsentwurfs vereinbart.
- Ein von den VN finanziertes Referendum über die Selbstregierung ergab nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit für die Änderung des bestehenden Status. Die Cook Inseln und Niue hingegen sind mit Neuseeland assoziierte Staaten.
- Ross Dependency: das Gebiet und die Inseln werden von Neuseeland beansprucht.

1.3 Großbritannien

1.3.1 Krongebiete (gesonderte rechtssubjekte unter der britischen Krone, aber kein Teil des Vereinigten Königreichs, gleichrangig mit Territorialautonomien, aber nicht zu verwechseln mit „Kronkolonien“)

- Guernsey: Britisches Krongebiet
- Jersey: Britisches Krongebiet
- Isle of Man: Britisches Krongebiet

1.3.2 Normale abhängige Gebiete (Nicht-Krongebiete):

- Akrotiri und Dhekelia: Überseegebiet, das vom Kommandeur der Britischen Streitkräfte auf Zypern verwaltet wird.
- Anguilla: Überseegebiet (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73

- Charta)
- Bermuda: Überseegebiet (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73 Charta)
- Britische Antarktis-Gebiete: das Festland und die Inseln werden von Großbritannien beansprucht.
- Britische Gebiete im Indischen Ozean: ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73 Charta, verwaltet durch einen Kommissar, der im Außenministerium in London residiert.
- Britische Jungferninseln: Überseeterritorium mit interner Selbstverwaltung (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73 Charta)
- Cayman Inseln: ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73
- Falkland Inseln: Gebiet, das auch von Argentinien beansprucht wird (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73 Charta)
- Gibraltar: Überseegebiet (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73)
- Montserrat: Überseegebiet (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73)
- Pitcairn Islands: Überseegebiet (nicht sich selbst regierend)
- Sankt Helena: Überseegebiet (nicht sich selbst regierend, schließt auch die Inselgruppe Tristan da Cunha und die Ascension Inseln ein).
- Südgeorgien und die Südlichen Sandwich Inseln: Überseegebiete, die auch von Argentinien beansprucht werden und von Falkland aus durch einen Kommissar im Namen der britischen Königin verwaltet werden.
- Grytviken war früher eine Walfangstation in Südgeorgien und ist heute eine Forschungsbasis.
- Turks und Caicos Inseln: Überseegebiet (ein nicht sich selbst regierendes Gebiet laut VN-Liste, Art. 73 Charta)
-

2. Von anderen Staaten abhängige Gebiete

2.1 Frankreich

- Bassas de India: französisches Besitztum, das von einem Hochkommissar der Republik verwaltet wird, der auf Réunion residiert (keine dauerhafte Besiedlung)
- Clipperton Insel: französisches Besitztum zu Französisch-Polynesien gehörig und durch

- einen Hochkommissar verwaltet (keine dauerhafte Besiedlung)
- Europa Insel: französisches Besitztum durch einen Hochkommissar resident in Réunion (keine dauerhafte Besiedlung)
- Französisches Südgebiete und Antarktisgebiete: Überseegebiete seit 1955 (keine dauerhafte Besiedlung).
- Glorioso Inseln: französisches Besitztum durch einen Hochkommissar der Republik verwaltet, mit Sitz auf Réunion (keine dauerhafte Besiedlung)
- Juan de Nova Island: französisches Besitztum, durch einen Hochkommissar der Republik verwaltet mit Sitz in Réunion (keine dauerhafte Besiedlung)
- Mayotte: Überseekollektivität seit 2003 (seit 2001 als Departement designiert)
- Saint Pierre und Miquelon: Überseekollektivität seit 2003
- Tromelin Insel: französisches Besitztum, durch einen Hochkommissar der Republik verwaltet, mit Sitz in Réunion (keine dauerhafte Besiedlung)
- Wallis und Futuna: Überseekollektivität seit 2003 (seit 1961 als abhängiges Territorium designiert).

2.2 Die Niederlande

- Die Niederländischen Antillen genossen eine Art Autonomiestatus innerhalb der Niederlande, wurden jedoch 2010 nach einem längeren demokratischen Verfahren in zwei Gruppen aufgespalten. Curacao und Sint Maarten erhielten den Rechtsstatus der freien Assoziation, während der Rest den Status einer Übersee-Gemeinde unter der vollen Souveränität der Niederlande erhielt (keine Territorialautonomie).

2.3 Norwegen

- Bouvet Inseln
- Peter I. Insel (Antarktis)
- Queen Maud (Antarktis)

2.4 Vereinigte Staaten von Amerika

2.4.1 In der Karibik

- Navassa Inseln: nicht eingegliedertes Gebiet der USA, verwaltet vom Fish and Wildlife Service, U.S. Innenministerium,
- U.S. Jungfern Inseln: organisiertes, nicht

eingegliedertes Territorium mit politischen Beziehungen zwischen den Jungfern-Inseln und den USA gemäß den Regelungen des US-Büros für Inselangelegenheiten, U.S. Innenministerium (ein von den VN registriertes nicht sich selbst regierendes Gebiet)

2.4.2 Im Pazifik

- Amerikanisch-Samoa: nicht eingegliedertes und nicht organisiertes Territorium, verwaltet durch das US-Büro für Inselangelegenheiten, U.S. Innenministerium (ein von den VN registriertes nicht sich selbst regierendes Gebiet)
- Guam: organisiertes, nicht eingegliedertes Territorium mit politischen Beziehungen zwischen Guam und den USA, verwaltet vom US-Büros für Inselangelegenheiten, U.S. Innenministerium (ein von den VN registriertes, nicht sich selbst regierendes Gebiet)
- Baker Island, Howland Island, Jarvis Island, Johnston Island, Kingman Reef and Midway Insel: nicht eingegliederte Territorien der USA, verwaltet von Washington, DC, vom Fish and Wildlife Service des US-Innenministeriums als ein Teil des National Wildlife Refuge System
- Palmyra Atoll: nicht eingegliedertes Territorium der USA, zum Teil Privateigentum, zum Teil Bundeseigentum; verwaltet von Washington, DC, vom Fish and Wildlife Service des US-Innenministeriums;
- Wake Island: nicht eingegliedertes Gebiet, wird verwaltet vom US-Innenministerium; Aktivitäten auf der Insel der US Air Force. Das Eigentum der Inseln ist umstritten zwischen den USA und den Marshall Inseln.

Bürger der Überseegebiete der USA einschließlich Puerto Ricos haben kein Wahlrecht bei den Wahlen zum US-Bundesparlament. Das US-Außenministerium verwendet mit Bezug auf die aufgelisteten Gebiete (mit Ausnahme der Guantánamo-Bucht) den Begriff „Inselgebiete“ (insular areas). Das „Überseegebiet“ Hawaii hingegen ist ein allen übrigen Bundesstaaten gleichgestellter US-Bundesstaat. Die Guantánamo-Bucht ist nicht US-amerikanisches Eigentum, sondern steht unter vertraglich geregelter permanenter Kontrolle der USA, für welches die USA Kuba einen jährlichen Pachtzins bezahlen.

Treuhandgebiete der US-Pazifikinseln, sind zu souveränen Staaten geworden, die noch mit den USA assoziiert sind. Während manche dieser Inseln immer noch irrtümlicherweise als von den USA abhängige Gebiete betrachtet werden, sind sie in den 90er Jahren als unabhängige Staaten in die VN aufgenommen worden (siehe auch Anhang 4).

Die Stammesgebiete der Ureinwohner der heutigen USA werden manchmal als „abhängige Gebiete“ klassifiziert, doch im weiteren Sinne sind sie subnationale Gebietseinheiten. Unbeschadet der Anerkennung als Reservate oder nicht, sind ihre Gebiete integraler Teil der USA im rechtlichen Sinn. Ihr Status als „Nation“ kommt der offiziellen Anerkennung ihrer historischen Souveränität gleich. Gemäß US-Recht haben die Reservate bestimmte Rechte auf ihrem Gebiet gegenüber den Reservatsangehörigen, die staatliche Souveränität liegt aber unmittelbar bei den USA und wird von Bundesbehörden ausgeübt. Die Ureinwohner sind Staatsbürger der USA und der Bundesstaaten, in welchen sie leben, unabhängig von ihrem Wohnort in oder außerhalb eines Reservats oder ihrer Zugehörigkeit zu einem Indianervolk (vgl. dazu auch Exkurs I über die Reservate für indigene Völker in Amerika).

(Diese Übersicht enthält Angaben aus dem CIA World Factbook, einer offiziellen Publikation der US-Bundesregierung).

Anhang – Teil 4

Freie Assoziation (assoziierte Staaten) 410

Die "freie Assoziation" beschreibt eine freie, vertraglich geregelte Beziehung zwischen einem Gebiet und einem größeren Staat. Die speziellen Merkmale einer Assoziation sind von Fall zu Fall verschieden. Die freie Assoziation kann als eine postkoloniale Form freundschaftlicher Schutzgewährung bezeichnet werden. Der Inhalt einer Freien Assoziation wird in der Resolution Nr. 1541 (XV) der Generalversammlung der VN erläutert mit dem umständlichen Titel: „Leitprinzipien für die Mitgliedstaaten zur Feststellung des Vorliegens der Verpflichtung zur Übermittlung der Informationen, die gemäß Art. 73 der Charta erforderlich sind“. Diese Resolution enthält auch das folgende Prinzip VII:

- a) „Freie Assoziation sollte Ergebnis einer freien und freiwilligen Entscheidung der im betreffenden Gebiet lebenden Völker sein, die wohlinformiert und in demokratischem Verfahren getroffen werden muss. Es sollte die besondere Eigenart und kulturellen Merkmale des Gebietes und seiner Bewohner respektieren und beinhaltet die Freiheit der Völker des mit einem unabhängigen Staat assoziierten Gebiets, den Status zu ändern. Eine solche Änderung muss durch freien Ausdruck des Willens der Bevölkerung im Rahmen von demokratischen Verfahren und verfassungsrechtlichen Prozeduren erfolgen.
- b) Das assoziierte Territorium soll das Recht haben, sich selbst eine Verfassung zu geben ohne jegliche äußere Einmischung in Einklang mit dem vorgesehenen verfassungsgebenden Verfahren und dem frei geäußerten Willen der Bevölkerung. Dies schließt angemessene und vom Assoziationsvertrag vorgesehene Konsultationen nicht aus.“

1. Mit Neuseeland assoziierte Staaten

- Die Cook Inseln sind ein selbstverwaltetes Gebiet in freier Assoziation mit Neuseeland und verantwortlich für sämtliche inneren Angelegenheiten. Die Bewohner der Inseln sind neuseeländische Staatsbürger. Im Unterschied zu den USA werden diese Gebiete von den VN nicht als unabhängige Staaten

betrachtet, doch haben die Cook Inseln das Recht, ihre Unabhängigkeit zu erklären und sind heute bereits Mitglied bei internationalen Konventionen. Sie haben diplomatische Beziehungen mit 18 Ländern. Neuseeland nimmt derzeit noch im Einvernehmen mit den Cook Inseln die Verantwortung für die Verteidigung und Außenpolitik wahr.

- Niue: ein selbstverwaltetes Gebiet in freier Assoziation mit Neuseeland und seit 1974 für seine inneren Angelegenheiten voll verantwortlich. Neuseeland nimmt derzeit im Einvernehmen mit Niue die Verantwortung für die Verteidigung und Außenpolitik wahr. Diese Zuständigkeit gibt Neuseeland jedoch kein weitergehendes Kontrollrecht und wird nur auf Verlangen der Regierung von Niue ausgeübt.

2. Mit den USA assoziierte Staaten

Der Bundesstaat Mikronesien, Palau und die Marshall Inseln sind mit den USA im Weg eines Abkommens assoziiert (Compact of Free Association genannt). Im Rahmen dieser Beziehung genießen diese Staaten volle Souveränität und volle Kontrolle über ihr Territorium. Dennoch haben die Regierungen dieser Inselstaaten eingewilligt, dass die USA die Inseln zu militärischen Zwecken nutzen können, wofür von den USA Finanzleistungen erbracht werden und den Bewohnern dieser Inseln der Zugang zu den Sozialdiensten der USA gewährt wird.

Die Nördlichen Marianen und Puerto Rico befinden sich in freier Assoziation mit den USA. Da ihre Bewohner im US-Kongress vertreten werden (ohne Stimmrecht) und US-Staatsbürger sind, sind sie in diesem Text als „autonome Gebiete“ eingestuft worden.

3. Niederlande

Aruba, Curacao und Sint Maarten: seit 1986 (Aruba) bzw. seit 2010 (Curacao und Sint Maarten) mit dem Königreich der Niederlande assoziiert (aber nicht der Europäischen Union). Die Niederlande sind immer noch für Außenpolitik und Verteidigung zuständig.

4. Weitere Beispiele

Eine Art freie Assoziation bestand einst zwischen Großbritannien und seinen früheren Kolonien von Antigua und Barbuda, Grenada, Saint Lucia, Saint Kitts und Nevis, und Saint Vincent in der Karibik gemäß dem Gesetz zur Assoziierten Staatlichkeit von 1967. Gemäß diesem Arrangement war jeder Staat berechtigt, sich selbst eine Verfassung zu geben. Doch haben all diese Staaten inzwischen die Unabhängigkeit erreicht.

410 Vgl. http://www.en.wikipedia.org/wiki/Freely_Associated_States

Anhang – Teil 5

Die wichtigsten Merkmale eines modernen Föderalstaats

- 1) Die verfassungsrechtliche Verankerung der vertikalen Verteilung der Staatsaufgaben (Befugnisse) zwischen dem Zentralstaat und den konstitutiven Gliedstaaten.
- 2) Die rechtliche Gleichstellung dieser Gliedstaaten untereinander: alle verfügen über ungefähr denselben Rang und Umfang an Zuständigkeiten.
- 3) Gewählte Parlamente und Regierungen in jedem Gliedstaat, die auch meist über eigene Verfassungen oder Statuten verfügen.
- 4) Die Beteiligung der Gliedstaaten an den Entscheidungsprozessen auf föderaler Ebene im Rahmen spezifischer Institutionen (vor allem über eine zweite Kammer des Bundesparlaments, die in anderer Weise gewählt wird als die erste Kammer des Parlaments)
- 5) Die Gleichheit aller Bürger bei der Wahl der Volksvertretungen auf Bundesebene und in Bezug auf Bundesangelegenheiten.

Im klassischen Bundesstaat verfügen die einzelnen konstitutiven Territorialeinheiten (Gliederstaaten) auch über eigene Staatlichkeit einschließlich des Rechts auf Sezession. Der Föderalcharakter (von foedus, Abkommen oder Bund) eines Staats beinhaltet auch das Recht, Einseitig von einem Bund oder Vertrag zurückzutreten. Heute ist in den meisten Bundesstaaten kein derartiges Recht in den jeweiligen Verfassungen vorgesehen. In der Mehrzahl der heutigen Bundesstaaten haben alle Gliedstaaten dasselbe Ausmaß an Zuständigkeiten (symmetrische Machtverteilung), doch sind auch Abweichungen von diesem klassischen Muster zu beobachten.

In asymmetrischen Bundesstaaten genießen einige Gliedstaaten einen größeren Machtumfang als andere Einheiten. „In nahezu allen heutigen Bundesstaaten setzt sich das Bundesparlament aus zwei Kammern zusammen. Eine Kammer vertritt die gesamte Staatsbevölkerung als solche, die andere die einzelnen Gliedstaaten. Der Senat der USA und Kanadas, der

Schweizer Ständerat und der Bundesrat in Deutschland und Österreich vertreten die einzelnen Gliedstaaten bzw. Kantone, Bundesländer oder Provinzen. Ihre Mitglieder werden entweder direkt gewählt oder von den Parlamenten der Gliedstaaten delegiert. Oft haben alle Gliedstaaten dieselbe Anzahl von Vertretern in der zweiten Kammer unabhängig von ihrer Größe und Bevölkerung. Von der Zusammensetzung und Macht dieser Kammer ist immer ein entscheidendes Merkmal des föderalen Charakters eines Staats“.⁴¹¹

411 “Ethnische Unterschiede sind manchmal, aber nicht immer von Bedeutung. Regionale Verschiedenheiten sind von unterschiedlichem Gewicht. Doch ein Aspekt scheint in fast jedem Bundesstaat von herausragender Bedeutung zu sein: die Verteilung der Befugnisse zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten und damit zusammenhängend ein demokratisches Element, und somit ist Föderalismus eine spezifische Form von Demokratie: in der vertikalen Gewaltenteilung haben die konstitutiven Einheiten ihre eigenen Kompetenzen neben jenen der Zentralregierung. Diese Einheiten nehmen an der Politikgestaltung auf Bundesebene teil über ihre eigene Vertretung, i.d.R. eine zweite Kammer des Bundesparlaments.” Rudolf Bernhardt, *Autonomy and Federalism*, in Yoram Dinstein (ed.), *Models of Autonomy*, Tel Aviv 1981, S.24

Anhang - Teil 6

Der Autor

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 Berlin 2003) und „Il groviglio del Kashmir“ (Frilli, Genua 2005) und „Language Policy and Linguistic Minorities in India“ (LIT Berlin, 2009). Daneben schreibt er für verschiedene Zeitschriften und Magazine und ist in der politischen Bildungsarbeit tätig. Von 2003 bis 2009 arbeitete er mit der Europäischen Akademie Bozen (Institut für Minderheitenrechte und Autonomien) zusammen, u.a. für ein Austauschprogramm mit südasiatischen Menschenrechtsinstitutionen in Sachen Minderheitenschutz und Regional-autonomien, und veröffentlichte „The World's Modern Autonomy Systems“ (EURAC Bozen 2010).

Mailadresse: thomas.benedikter@dnet.it