

GfbV-Tagung "Die Türkei und die EU: Wohin mit dem ungelösten Kurdenproblem?"
6. März 2010 – Frankfurt

Regionalautonomie – Lösungsmodell für ethnische Konflikte in Europa und weltweit

1. Europa – Die Wiege der modernen Territorialautonomie

Moderne politische Autonomie gibt es erst seit knapp 90 Jahren. „Modern“ deshalb, weil echte Autonomie untrennbar mit Demokratie verbunden ist und vorherige, also vormoderne Formen von Selbstregierung nicht in den Rahmen eines Rechtsstaats mit parlamentarischer Demokratie eingebettet waren. Seit 1921 in Finnland unter der Obhut des Völkerbunds für die schwedische Volksgruppe auf den Åland Inseln die erste international verankerte Autonomie entstand, ist diese Form der vertikalen Gewaltenteilung zwischen einem Zentralstaat und einem oder mehreren Teilgebieten in allen Kontinenten zur Anwendung gelangt. Nach wie vor funktionieren die meisten autonomen Regionen, nämlich 40 von rund 60 insgesamt, in Europa.¹ Den Anlass und Hintergrund für die Gewährung dieser Art von „internen Selbstbestimmung“ bildete in den meisten Fällen der Konflikt eines Staats mit einer nationalen Minderheit oder einem kleineren Volk. In den meisten Fällen wurde die Autonomie auch nicht geschenkt, sondern nach langen politischen und z.T. militärischen Auseinandersetzungen erkämpft. Mit der Gewährung von Autonomie konnten nachweislich zahlreiche derartige Konflikte nachhaltig gelöst und eine neue Partnerschaft zwischen Zentralstaat und Regionen aufgebaut werden.

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

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

¹ Dabei werden alle 17 Autonomen Gemeinschaften Spaniens als solche gezählt, obwohl manche Beobachter Spanien als verkappten Föderalstaat betrachten. Die autonomen Gebiete der Niederlande werden 2010 einen „status a parte“ erhalten bzw. zu assoziierten Gebieten und sind hier nicht mehr mitgezählt.

2. Was ist Regionalautonomie? Begriffe und Abgrenzung

Territorialautonomie ist in einem demokratischen Rechtsstaat erstmals in Finnland 1921 eingeführt worden, und zwar auf den Åland-Inseln, während die jüngste Autonomie vom ansonsten gar nicht minderheitenfreundlichen Serbien im Dezember 2009 der Region Vojvodina zugestanden worden ist. Doch weder in der Theorie noch in der staatsrechtlichen Praxis wird immer klar zwischen den verschiedenen Formen vertikaler Gewaltenteilung² unterschieden. Regionalautonomie ist eine dieser Formen, die einen bestimmten Umfang legislativer und exekutiver Kompetenzen des Staats an einen Teil des Staatsgebiets überträgt und damit der Bevölkerung dieses Teils des Staatsgebiets ein bestimmtes Ausmaß politischer Eigenständigkeit ermöglicht. Sie ist eine Form staatlicher Organisation, die in der Regel den Rahmen für die Wahrung und Entfaltung von ethnischen, kulturellen und sprachlichen Gruppen bildet, die sich von der Titularnation des Staats unterscheiden, ohne die Staatsgrenzen zu verändern.³ Gleichzeitig soll Regionalautonomie ethnisch-kulturelle Vielfalt und gemeinschaftliche, also konkordanzdemokratische Gestaltung innerhalb einer Region gewährleisten.⁴ Territorialautonomie ist aber deutlich von asymmetrischen Föderalsystemen, bloßer Dezentralisierung oder Lokalautonomie und freier Assoziation zu unterscheiden, aber auch von Scheinautonomie, die keine wirkliche politische Eigenständigkeit ermöglicht.⁵ Derzeit schmücken sich manche Regionen der Welt mit dem Etikett „autonom“, erfüllen diesen Anspruch in der Praxis aber nicht. Andere Regionen genießen eindeutig Autonomie, vermeiden jedoch diese Bezeichnung.⁶ Um Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Machtteilung abzugrenzen, sind zum einen die Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen zu prüfen, ohne welche es keine wirkliche Autonomie geben kann, und zum anderen die Kriterien auszuwählen, mit deren Hilfe Aufschluss über die Leistungsfähigkeit von real existierenden Autonomien gewonnen werden kann.

Den Unterschied zwischen Föderalsystemen und Regionalstaaten bringt Anna Gamper folgendermaßen auf den Punkt: „Eine autonome Region muss zwar im gesamtstaatlichen Parlament vertreten sein durch Vertreter, die in der Region von der Bevölkerung oder demokratisch legitimierten Organen bestimmt werden. Es braucht aber – im Unterschied zum Bundesstaat – keine institutionelle Mitwirkung an der nationalen, staatlichen Legislative, also eine Mitwirkung der Regionen an der Gesetzgebung der zentralen Ebene.“⁷ Kurzum: in Föderalsystemen haben die einzelnen Länder ein institutionalisiertes Mitspracherecht auf der zentralen Staatsebene und sind mit dem Parlament für die Kompetenz-Kompetenz zuständig, in Regionalstaaten hingegen nicht.

Wie Gamper ausführt, ist die regionale Gesetzgebungshoheit das zentrale Wesenselement einer autonomen Region bzw. einer Regionalautonomie. Regionalautonomie kann dabei auch in solchen

² Föderalsystem, freie Assoziation, symmetrischer und asymmetrischer Regionalstaat, Status des „abhängigen Territoriums“, Territorialautonomie für einzelne Regionen, Reservat

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

⁴ Zum Begriff Region schreibt Anna Gamper: „Von einer ‚politischen regionalen Einheit‘ zu sprechen, scheint nur dann sinnvoll, wenn einer Region Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen werden, weil eine ‚regionale Politik‘ ohne Gesetzgebungskompetenzen, die von einem regionalen, im Verfassungsstaat einer demokratischen Legitimation bedürftigen Gesetzgebungsorgan ausgeübt werden müssen, nicht möglich erscheint“, Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Frankfurt a.M. 2004, S. 71

⁵ Z.B. die Territorialautonomie in Ländern ohne parlamentarische Demokratie (VR China) oder funktionierende Demokratie (z.B. Aserbaidshan, Usbekistan, Tadschikistan).

⁶ Z.B. die Niederländischen Antillen.

⁷ Anna Gamper, *Regionen*, S. 80

Staaten bestehen kann, die allen Regionen Autonomie zuerkannt haben.⁸ In der Regel ist diese Autonomie der betroffenen Region aufgrund besonderer geographischer, ethnisch-sprachlicher, geschichtlicher Merkmale im Unterschied zu anderen Regionen oder Teilgebieten des Staates zuerkannt worden, nicht aufgrund der Verfassung des Staates als Regionalstaat. So haben etwa die Regionen Italiens mit Sonderstatut gleich nach Gründung der Republik Territorialautonomie erhalten, während die Regionen mit Normalstatut erst nach 1970 eine beschränkte und symmetrisch allen Normalregionen übertragene Gesetzgebungsbefugnis in einigen Politikfeldern erhielten. Doch auch bei der begrifflichen Festlegung von Regionen mit Territorialautonomie muss der Gedanke heuristischer Zweckmäßigkeit letztlich entscheiden: es ist wenig sinnvoll, die Unterscheidung zwischen Regionen mit Territorialautonomie und Regionen mit Gesetzgebungskompetenz ausschließlich der konkreten quantitativen Ausformung legislativer Kompetenzen zu überlassen. Regionalautonomie bedeutet primär Ausstattung mit Gesetzgebungshoheit, die in einigen Fällen allen Regionen in symmetrischer (Italien) oder in asymmetrischer Form (Spanien) zuerkannt worden ist, in Einheitsstaaten hingegen – und dies ist die Regel – nur einzelnen Regionen aus besonderen Gründen.⁹ In der vorliegenden Analyse wird im Falle des symmetrischen Regionalstaats nicht von Regionalautonomie ausgegangen, vielmehr wird auf vier Grundkriterien Bezug genommen:

Um festzuhalten, welche Regionen im staatsrechtlichen Sinn als autonome Regionen einzustufen sind, müssen folgende wesentlichen Voraussetzungen erfüllt sein:¹⁰

- a) **Demokratie:** ein pluralistisches System mit voller Achtung der politischen Freiheiten und grundlegenden Menschenrechte. MaW. wenn die Bewohner einer autonomen Region ihre politischen Vertreter nicht frei bestimmen können, erfüllt territoriale Eigenständigkeit nicht ihren Sinn, sondern bleibt von außen gesteuert.¹¹
- b) Ein **Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen:** Personalautonomie, Kulturautonomie oder die bloße Übertragung von (exekutiven) Verwaltungsbefugnissen an eine Region reicht nicht aus.¹²
- c) **Rechtsstaatlichkeit:** Autonomie setzt eine dauerhafte Verfassungsordnung voraus, die von beiden Seiten, dem Zentralstaat und der betroffenen Region, anerkannt wird. Abgespaltene Gebiete wie z.B. in Europa Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Berg-Karabagh, Nordzypem sind weder in ausreichendem Maß international anerkannte Staaten noch autonome Regionen. Rechtsstaatlichkeit bedeutet in diesem Sinne auch, dass der rechtlich zuerkannte Autonomiestatus in Kraft gesetzt worden ist und angewandt wird.
- d) Die **Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte:** die Bewohner einer autonomen Region genießen in ihrem Staat grundsätzlich dieselben Rechte wie alle übrigen Staatsbürger und umgekehrt auch alle Bürger desselben Staats, die sich rechtmäßig in dieser Region ansiedeln.

⁸ Es gibt einen einzigen Staat in Europa, der all seinen Regionen per Statut eine differenzierte Form der Autonomie mit unterschiedlicher Gesetzgebungshoheit zuerkannt und das Recht auf Autonomie der Regionen in seiner Verfassung verankert hat: Spanien.

⁹ Europäische Einheitsstaaten, die Regionalautonomie nur für eine oder einige wenige Regionen eingerichtet haben sind folgende: Vereinigtes Königreich, Finnland, Dänemark, Portugal, Urjaine, Moldawien, Frankreich, die Niederlande.

¹⁰ Auf diese Kriterien und die Abgrenzung von Territorialautonomie von anderen Formen vertikaler Gewaltenteilung geht der Autor ausführlicher ein in: Thomas Benedikter, *Autonomien der Welt – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, ATHESIA, Bozen 2007, S. 21-29, S.71-76, bzw. „*The World Modern Autonomy Systems – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*“ (EURAC Bozen 2010, als PDF auf: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects.asia.htm>)

¹¹ Im Europaratmitglied Aserbaidschan, zB, erfüllen die bisherigen Parlamentswahlen, nach übereinstimmender Einschätzung internationaler Organisationen, nicht gängige demokratische Standards, weshalb die Autonome Region Nakhitschewan nicht als solche betrachtet werden kann.

¹² Die „*Collectivité Territoriale*“ Korsikas hat z.B. bisher noch keine ausreichende Gesetzgebungskompetenz erhalten, weshalb sie nicht als „Autonome Region“ eingestuft werden kann.

Diese Voraussetzung dient der Abgrenzung zwischen autonomen Regionen und assoziierten Staaten (mit Selbstbestimmungsrecht, ohne Wahlrecht für die Staatsorgane) und ethnischen Reservaten (Zulassung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit).¹³

Bei Anwendung dieser Voraussetzungen ist eine eindeutige Zuordnung der (europaweit) bestehenden Regionalautonomien möglich, auch wenn sich in verschiedenen Einzelfällen die politische Situation im Fluss befindet.¹⁴ So könnte etwa die Zuerkennung von legislativen Befugnissen an die Regionalversammlung von Korsika dieser Insel Autonomie verschaffen, wie sie andere „Überseeländer“ (*Pays d’outre mer*) Frankreichs, nämlich Neukaledonien und Französisch-Polynesien, schon haben. Transnistrien könnte von der *de-facto*-Republik zur autonomen Region Moldawiens nach dem Muster Gagausiens werden. Andererseits könnte Neukaledonien das von Frankreich mit dem Vertrag von Nouméa 1998 eingeräumte und ab 2014 ausübbares Recht auf Selbstbestimmung wahrnehmen und sich per Volksentscheid zum unabhängigen Staat erklären.

Abseits von solchen Hypothesen bestehen heute, aufgrund der genannten Voraussetzungen, weltweit rund 60 autonome Regionen in 20 Staaten aller Kontinente,¹⁵ wovon 40 zu 12 europäischen Staaten gehören. Dabei werden alle „Autonomen Gemeinschaften“ aufgrund ihrer stärker differenzierten Autonomie als Regionalautonomien eingestuft. Die „abhängigen Gebiete“ gemäß Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen sind aufgrund ihrer völker- und verfassungsrechtlichen Einordnung und des Mangels an legislativen Kompetenzen nicht als autonome Regionen zu betrachten.¹⁶ Genauso wenig werden in dieser Liste jene Regionen als „autonom“ eingestuft, die zwar Gesetzgebungshoheit haben, doch diese in symmetrischer Form aufgrund der Verfasstheit des Gesamtstaats als Regionalstaat erhalten haben (Italien).

Europas Regionen mit Territorialautonomie (Stand 2007)¹⁷

<i>Staat</i>	<i>Autonome Regionen/Einheiten</i>	<i>Hauptstadt</i>	<i>Bevölkerung¹⁸</i>
<i>Sektion A: Autonome Regionen, die politisch und geographisch zu Europa gehören</i>			
1. Italien	Sizilien	Palermo	5.031.081
	Sardinien	Cagliari	1.650.052
	Friaul-Julisch Venetien	Triest	1.204.718
	Trentino-Südtirol	Trient	974.613
	Aostatal	Aosta	122.868
2. Spanien ¹⁹	Andalusien	Sevilla	7.849.799

¹³ In Europa ist dieser Fall im Unterschied zu Amerika und Ozeanien nicht gegeben, mit Ausnahme der mit den Niederlanden assoziierten karibischen Inseln Aruba, Curacao und Sint Maarten.

¹⁴ Zu Europa werden in diesem Text alle 47 Mitgliedsstaaten des Europarats gezählt, dh die Türkei ist eingeschlossen, die transkaukasischen Staaten nicht. Politisch, aber nicht geographisch zu Europa gehören die Überseegebiete Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und Norwegens. Einzelne dieser Gebiete genießen Regionalautonomie und werden somit als im staatsrechtlichen Sinne zu Europa gehörend hier zu den Regionalautonomien Europas gezählt.

¹⁵ Vgl. Thomas Benedikter, *Autonomien der Welt*, op. Cit., 2007, Auflistung auf S. 382-383

¹⁶ Eine vollständige Liste der Abhängigen Gebiete der Erde findet auf: http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories. In Europa verfügen Großbritannien, Frankreich, die Niederlande und Norwegen über abhängige Gebiete in verschiedenen Weltregionen.

¹⁷ Obwohl zum Europarat gehörend werden in dieser Analyse die transkaukasischen Staaten nicht als Teil Europas betrachtet und deren autonome Gebiete nicht aufgeführt. Das autonome Nachitschewan (Aserbaidshan), die *de-facto*-unabhängigen Regionen Abchasien und Süd-Ossetien (Georgien), und Berg-Karabagh (vormals Aserbaidshan) bleiben daher außer Betracht. Auch Nordzypern, geschichtlich und kulturell eindeutig Teil Europas, wird hier nicht berücksichtigt.

¹⁸ Letztverfügbare Angaben der nationalen und regionalen Statistikinstitute.

¹⁹ Spanien hat ein konsequent auf regionaler Autonomie aufgebautes System und kann als „asymmetrischer Regionalstaat“ bezeichnet werden. Es hat neben den 17 „Autonomen Gemeinschaften“ auch zwei autonome Städte:

	Katalonien	Barcelona	6.995.206
	Madrid	Madrid	5.964.143
	Valencia	Valencia	4.692.449
	Galizien	Santiago de C.	2.762.198
	Kastilien-Leon	Valladolid	2.510.849
	Baskenland	Vitoria/Gasteiz	2.125.000
	Kanarische Inseln	Las Palmas	1.968.280
	Castile-La Mancha	Toledo	1.894.667
	Murcia	Murcia	1.335.792
	Aragon	Zaragoza	1.269.027
	Extremadura	Mérida	1.083.897
	Asturias	Oviedo	1.076.635
	Balearen	Palma de Mallorca	983.131
	Navarra	Pamplona	593.472
	Cantabrien	Santander	562.309
	La Rioja	Logrono	301.084
3. Großbritannien ²⁰	Schottland	Edinburgh	5.094.800
	Wales	Cardiff	2.958.600
	Nordirland	Belfast	1.710.300
	Isle of Man	Douglas	80.058
	Guernsey	Port Saint Peter	65.573
	Jersey	Port Helier	91.626
4. Finnland	Åland Inseln	Mariehamn	26.711
5a. Dänemark	Faröer	Torshavn	44.228
6. Belgien	Deutsche Gemeinschaft	Eupen	74.000
7. Portugal	Azoren	Ponta Delgada	253.000
	Madeira	Funchal	265.000
8. Ukraine	Krim	Sinferopol	2.000.192
9. Moldawien	Gagausien	Comrat	171.500
10. Serbien	Vojvodina	Novi Sad	2.030.000
<i>Sektion B: Autonome Regionen, die politisch, aber nicht geographisch zu Europa gehören</i>			
11. Frankreich ²¹	Neukaledonien	Nouméa	230.789
	Französisch-Polynesien	Papeete	264.736
12. Die Niederlande ²²	Niederländische Antillen	Willemstad	220.000
	Aruba	Oranjestad	102.000
5b. Dänemark	Grönland	Nuuk	56.375

Die in diesen 40 europäischen Regionen²³ institutionalisierte Territorialautonomie hat diesen Gebieten einen unterschiedlich hohen Grad politischer Eigenständigkeit und freier Regulierung zahlreicher wichtiger Politikfelder verschafft. Der damit in Europa seit 1921 in nunmehr zwölf Staaten gesammelte Erfahrungsschatz könnte weltweit bei Konflikten zwischen Zentralstaaten und

Ceuta und Melilla. Vgl. Xabier Arzoz, *Spanien – die geschichtlichen Autonomien der Basken, Galizier und Katalanen als Beispiel eines multinationalen „Quasi-Föderalismus“*, in Pan/Pfeil, *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europ. Volksgruppen*, Band 3, Wien New York 2006, S. S.363-385.

²⁰ Die „Crown dependencies“ der Kanalinseln und der Insel Man (unmittelbar mit der Krone verbundene Gebiete mit Selbstverwaltung) fallen nicht unter die Kategorie „Regionalautonomie“ ebenso wenig wie die „abhängigen Gebiete“ (vgl. http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories.)

²¹ Frankreichs „Collectivité d’Outre-Mer“ wie z.B. Saint Pierre und Miquelon, Wallis und Futuna, Mayotte fallen nicht unter die Kategorie „Regionalautonomie“, wohl aber die verfassungsrechtliche Kategorie des „Pays d’outre-mer“ (POM, Überseealand). In diesen beiden Fällen ist der französische Staat nur mehr für die Außenpolitik, Justiz, Verteidigung, innere Sicherheit, Geldpolitik zuständig.

²² Die Niederländischen Antillen, seit 1954 mit innerer Autonomie, haben sich 2008 in zwei Teile aufgespalten: laut Abkommen vom 11.10.2006 bleiben Bonaire, Saba und Sint Eustatius „besondere Gemeinden“ der Niederlande. Curacao und Sint Maarten erhalten einen „Status a parte“ wie Aruba (eher mit freier Assoziation vergleichbar). Somit umfasst das Königreich Niederlande ab 10.10.2010 Aruba, Curacao, Sint Maarten und die Niederlande mit den drei neuen Gemeinden. Aruba genießt seit 1986 volle innere Autonomie, während die Niederlande nur für die Außenpolitik und Verteidigung zuständig sind.

²³ Eigentlich müsste es lauten: „europäischen und zu europäischen Staaten gehörenden Regionen...“

ethnisch verschiedenen Teilgebieten noch besser ausgeschöpft werden. Zudem sind diese Autonomien „offene Baustellen“, die in einem dynamischen Reformprozess ständig weiter entwickelt werden und die tagtäglich die Skepsis vieler Zentralstaaten entkräften, die Autonomie immer noch als ersten Schritt zur Sezession betrachten und fürchten, was sie nur in Ausnahmefällen war. In Kombination mit anderen Formen von politischer Autonomie bergen diese Territorialautonomien ein beträchtliches Potenzial an Konfliktlösung, das in heute offenen Konflikten von Transnistrien über Nordzypern bis Türkisch-Kurdistan genutzt werden könnte.

In Entsprechung zu ihrer Geschichte, politischen Entwicklung, ethnischen Zusammensetzung und geographischen Lage weisen die Autonomieregelungen dieser 37 Regionen ganz erhebliche Unterschiede auf. Können sie überhaupt verglichen werden? Regionalautonomien beruhen auf einem komplexen rechtlichen Regelwerk, das von den Autonomiestatuten bzw. –gesetzen über die Durchführungsbestimmungen bis zur Anwendung der autonomen Kompetenzen reicht. Ein derart komplexer Rechtsvergleich erscheint weder sinnvoll noch machbar. Sinnvoller scheint ein Vergleich einzelner Gestaltungselemente von Autonomien. Dabei ist auszugehen von den gemeinsamen Grundanliegen dieser Regionalautonomien: Minderheitenschutz, das friedliche Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen, die eigenständige Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, die faktische Chancengleichheit der Angehörigen aller Gruppen, die Stabilität und Nachhaltigkeit des Autonomiesystems selbst. Die Qualität und damit der Erfolg eines Autonomiesystems hängt primär davon ab, wie effizient es diese zentralen Aufgaben erfüllt. Bestimmte „Gestaltungselemente“ einer Autonomie können als konstitutive Elemente betrachtet werden, die jedes Autonomiesystem in der einen oder anderen Form regeln muss; andere Funktionen sind nachrangig. Wenn eine oder mehrere dieser Gestaltungselemente ernsthafte Mängel aufweisen oder gar fehlen, ist die Effizienz, Dauerhaftigkeit und Existenz der Autonomie schlechthin in Frage gestellt. In der Vergangenheit sind einzelne Autonomiesysteme denn auch gescheitert, weil derartige grundlegende Bausteine völlig unzureichend geregelt waren. So war etwa die Autonomie der beiden autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo innerhalb der früheren Teilrepublik Serbien verfassungsrechtlich ungenügend abgesichert, weshalb Belgrad diese Autonomien einseitig abschaffen konnte. Im Folgenden kann aus Platzgründen kein Vergleich der Autonomiesysteme erfolgen, sondern nur ein kurzer Überblick.

3. Europas heutige Regionalautonomien

Regionalautonomie im eingangs geschilderten Sinn, die die vier Grundkriterien erfüllt, besteht in Europa Anfang 2010 in 12 Staaten mit 42 einzelnen Regionen (im Oktober 2010 werden die niederländischen Antillen einen anderen Status erhalten). Im Folgenden ein kurzer Überblick über diese Autonomien.

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

Steuerrecht, die allgemeine Wirtschafts- und Geldpolitik verbunden ist, und natürlich auch die Außen- und Verteidigungspolitik nicht selbst gestalten kann. Doch hat Åland auch in den Außenbeziehungen einige Sonderrechte und genießt gegenüber der EU einen Sonderstatus.

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

Grönland hat seine Autonomie mit dem neuen Autonomiestatut von 2009 nochmals erweitern können. Schon 1985 ist Grönland aus der EU ausgestiegen, um einen Teil seiner Lebensgrundlagen selbst besser kontrollieren und nutzen zu können, nämlich die Fischgründe vor der Insel. Grönland hat wie die Färöer einen Sonderstatus gegenüber der EU, der direkt mit Brüssel ausgehandelt worden ist. Dieser Umstand macht uns auch bewusst, dass im Rahmen der EU der Grad an tatsächlicher Regionalautonomie nicht nur am Umfang und an der Tiefe der vom Staat übertragenen Befugnisse gemessen werden muss, sondern auch die supranationalen Entscheidungsbefugnisse der EU in Betracht gezogen werden müssen. In einer mit dem Lissaboner Vertrag weiter verstärkten EU-Kompetenzniveau muss berücksichtigt werden, dass Autonomie nicht nur durch die Nationalstaaten, sondern auch durch den Brüsseler Zentralismus ernsthaft beeinträchtigt werden kann bzw. Im EU-Recht seine Grenzen findet. Immer mehr müssen sich autonome Regionen auch gegen Eingriffe der EU in ihre autonome Kompetenzsphäre wehren. Die Regelung der nordischen Inselautonomien in Sachen Freizügigkeit und Außenbeziehungen beruhen auf Sonderbestimmungen, die von Finnland und Dänemark ausgehandelt worden sind.

Auch die **Autonomen Gemeinschaften Spaniens**, insbesondere jene der "historischen Nationalitäten" der Basken, Katalanen und Galizier, können als fortgeschrittene Autonomien mit umfassenden legislativen und exekutiven Kompetenzen betrachtet werden. Das neue Autonomiestatut **Kataloniens** von 2006 bildet mit Sicherheit die Grundlage für eine der umfassendsten Autonomien Europas, und zwar für das größte Volk Europas ohne eigenen Staat. Gleichzeitig ist Katalonien mit 7,2 Mio. Einwohnern bevölkerungsmäßig die zweitgrößte autonome Region Europas nach Andalusien. Das Baskenland (ähnlich auch Navarra) und Katalonien haben nicht nur eine stärker ausgebaute Finanzautonomie, sondern auch eine autonome Polizei und zusätzliche Rechte in der Verwaltung der Gerichtsbarkeit und im Zivilrecht.

Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens erstellen und verabschieden ihre eigenen Autonomiestatute, die von Parlament in Madrid genehmigt werden müssen. Somit können die Regionen von sich aus die Entwicklung des Autonomiesystems weiter treiben. Spanien ist ein komplexer und dynamischer "Staat der Autonomien", worin die historischen kleineren Völker oder "Nationalitäten" zusammen mit Navarra, Valencia und den Kanarischen Inseln die treibenden Kräfte bilden und den Zentralstaat zur ständigen Anpassung seiner Gesamtstruktur drängen. Manchmal wird dieses System auch als quasiföderales System oder als asymmetrischer Föderalismus bezeichnet, das für andere multiethnische Staaten Europas Vorbild sein könne. Doch ist etwa die Position und Bedeutung Kataloniens für Spanien nicht zu vergleichen mit jener kleiner Minderheiten wie der Aländer oder Deutsch-Belgier oder anderer kleiner Inselgruppen. Ein europäischer Zentralstaat tut sich wesentlich leichter, solchen Inselgruppen Rechte in Sachen Staatsbürgerschaft oder Immigrationskontrolle zu verleihen als Regionen, die zusammen ein Viertel

der Bevölkerung und ein Drittel der Wirtschaftsleistung stellen wie es in Spanien mit dem Baskenland und Katalonien zusammengenommen der Fall ist.

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

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

Die Autonomie der Halbinsel **Krim** ist 1994 eingerichtet worden, wodurch in gewissem Maße die alte “Autonome Republik Krim” der Sowjetzeiten wiederbelebt worden ist. Sowohl auf der Krim als auch in Gagausien kommt der autonomen Sprachenpolitik hohe Bedeutung zu, die die Gleichheit der Sprachenrechte gewährleisten soll. Die Bewohner der Krim haben zudem eine Art Regionalbürgerschaft im Rahmen der Ukraine, die ihnen eine bessere Kontrolle über die Bevölkerungsentwicklung im autonomen Gebiet erlaubt.

Italien ist eine hybride Verbindung zwischen einem regionalistischen und asymmetrisch föderalen Staat, insbesondere nach den letzten Verfassungsreformen vom November 2005. Nun verfügen alle 20 Regionen über ein relativ breites Spektrum an legislativen und exekutiven Befugnissen, doch nicht über echte Finanzautonomie. Immer noch fließen 70% der Ausgaben und 80% der öffentlichen Einnahmen über die Zentralregierung in Rom. Aus diesem Grund bildet der im Mai 2009 beschlossene Finanzföderalismus einen Kernpunkt der italienischen *devolution*, auf dem die Regierungspartei *Lega Nord* beharrt. 15 der 20 Regionen Italiens sind sog. Regionen mit Normalstatut, die ihr Statut selbst verabschieden können, während 5 Regionen als Regionen mit Sonderstatut bezeichnet werden. Das **Aostatal, Trentino-Südtirol, Friaul-J.V., Sizilien und Sardinien** haben aufgrund ethnischer, historischer und geographischer Umstände eine weiter reichende Autonomie bereits gleich mit der Gründung der Republik 1948 erhalten, die später weiter ausgebaut worden ist. Heute wird im Parlament in Rom der Ausbau der zweiten Kammer zu einem “Senat der Regionen”, also zu einer Art Bundesrat diskutiert, um die Rolle und Mitsprache der 20 Regionen im Zentralstaat zu stärken. Italien kann wie Spanien als asymmetrischer Regionalstaat bezeichnet werden, der in absehbarer Zeit zum echten Bundesstaat mutieren könnte. Doch verbleiben auch zentralistische Tendenzen, das immer noch krasse Nord-Süd-Gefälle und die enorme Staatsverschuldung bilden immer noch erhebliche Hürden für diese Entwicklung.

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

Die **Niederländischen Antillen** sind zur Zeit noch eine etwas verwirrende Kombination zwischen

einem assoziierten Staat und einer Regionalautonomie. Die 6 Inseln und Aruba, das schon 1986 einen “*Status a parte*” erhalten hat, bilden keine Inselgruppe, sondern liegen teils beträchtlich entfernt voneinander. 2008 haben sich die Niederländischen Antillen zusammen mit dem Mutterland für eine Umbildung ihres staatsrechtlichen Verhältnisses zu den Niederlanden entschieden. Curacao und Sint Maarten werden denselben Status wie Aruba erhalten, also eine Art freie Assoziation mit den Niederlanden eingehen, während Saba, St. Eustatius und Bonaire als eine Art “Überseegemeinde mit einem speziellen autonomen Status Teil der Niederlande bleiben. Letztere werden also weiterhin über eine Provinz der Niederlande politisch direkt in den Niederlanden vertreten sein, erstere (Curacao, Aruba und Sint Maarten) als assoziierte Gebiete nicht mehr.

Großbritanniens *devolution* bildet eine weitere, besondere Facette der europäischen Autonomiearrangements. Der historische Prozess der Bildung von Nationalstaaten hat bekanntlich in verschiedenen Staaten zur Absorbierung kleinerer Nationen geführt, die in der Geschichte lange Zeit eigenständig waren, wie z.B. das Königreich **Schottland**. Ähnliches geschah auf dem Balkan, in Spanien und in Russland. Seit 1998 erfolgt in Großbritannien eine Umkehrung dieses Prozesses, zumindest für drei seiner historischen Regionen, nämlich **Schottland, Wales und Nordirland**. Vor allem Nordirland und Schottland haben ein hohes Maß an legislativer Autonomie erhalten, Wales hat 2006 mit einem Ausbau seiner autonomen Zuständigkeiten nachgezogen. Dies hat weniger mit den vor allem in Wales noch stärker präsenten Sprachminderheiten zu tun, als mit dem aus der Geschichte begründeten Anspruch auf Eigenständigkeit. Mit der Übernahme der Regionalregierung in Schottland durch die SNP wird dieser Anspruch bis hin zur staatlichen Selbstständigkeit formuliert. In Nordirland hingegen war die Autonomie der Schlüssel zur Befriedung des Konflikts zwischen der protestantischen und der katholisch-irischen Volksgruppe. Autonomie genießen auch die kleinen Inseln der “Crown Dependencies” Englands, nämlich die Insel Man und die Kanalinseln Jersey und Guernsey. Die übrigen Krongebiete Großbritanniens in Übersee von Gibraltar über die Bermudas bis Falkland - eine stattliche Zahl an Inseln als Hinterlassenschaft des britischen Kolonialismus - verfügen zum größten Teil über Verwaltungsautonomie unter Kontrolle der britischen Regierung, und sind als “Abhängige Gebiete” gemäß Art. 73 der VN-Charta einzustufen.

All diese bisher aufgezählten autonomen Regionen erfüllen die zentralen Kriterien einer Territorialautonomie, verfügen also über demokratisch gewählte, von der Zentralregierung unabhängige Regionalversammlungen und Regionalregierungen, über legislative Befugnisse und eine Vertretung auf zentraler Ebene in unterschiedlichem Ausmaß. Nicht jedoch jene Mittelmeerinsel Frankreichs, die über Jahrzehnte für echte Autonomie gekämpft hat, nämlich Korsika. Korsika bildet eine “*collectivité territoriale*”, deren Bevölkerung selbst 2003 den Übergang zu einer Territorialautonomie abgelehnt hat. In Frankreich gibt es jedoch moderne Autonomiesysteme, nämlich die ozeanischen Inselgruppen von **Neukaledonien und Französisch Polynesien**, die als “*pays d’outre mér*” (Überseeländer) bezeichnet werden. Beide Inselgruppen haben eine überwiegend indigene Bevölkerung, sind aber staatsrechtlich Teil Frankreichs und der EU mit politischer Vertretung in Paris und Brüssel. Neukaledonien hat zudem im Vertrag von Nouméa von 1999 das Recht erhalten, ab 2014 ein Referendum über den weiteren Status abzuhalten, wenn auch derzeit die politischen Kräfteverhältnisse eher auf einen Verbleib bei Frankreich hindeuten.

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

genehmigt und so konnte die Vojvodina einen Großteil seiner früheren Autonomie mit 14. Dezember 2009 zurückerhalten. Dies kann als sehr positives Signal des serbischen Staates gewertet werden, der sich sowohl gegenüber seinen Nachbarn Rumänien, Ungarn und Kroatien öffnet, als auch auf eine EU-Mitgliedschaft vorbereitet.

Europa ist heute auf staatlicher Ebene in 47 Staaten gegliedert, 10 davon sind Kleinstaaten mit weniger als einer Million Einwohnern. Zwei Gebiete haben sich abgespalten und sind international noch von fast niemandem anerkannt worden (Transnistrien und die Republik Nordzypern).²⁴ Der geschichtliche Prozess der Bildung von Nationalstaaten scheint mit der Gründung der Republik Kosovo im Februar 2008 zu einem Endpunkt gekommen zu sein. Doch sind geschichtlich und sprachlich-ethnisch begründete Forderungen nach mehr Eigenständigkeit, Autonomie und gar Selbstbestimmung in verschiedenen Teilen Europas sehr lebendig. Einige europäische Staaten sind ihrer inneren multiethnischen Komplexität mit einer föderalen Staatsstruktur z.T. sehr erfolgreich gerecht geworden (Schweiz, Belgien, in weit geringerem Maße Bosnien-Herzegowina), während andere Staaten die regionalen Besonderheiten mit "asymmetrischen Regionalstaaten" institutionell abdecken, wie etwa Spanien und Italien, auch Serbien vor 1989. Verschiedene Regionen mit einem erheblichen Anteil an ethnischen-sprachlichen Minderheiten streben die Anerkennung von Autonomierechten an, wie Korsika, das Szeklerland in Rumänien, der Sandschak in Serbien, während in einzelnen, bereits autonomen Regionen starke politische Bewegungen existieren, die eine Weiterentwicklung oder gar staatliche Eigenständigkeit ihrer Region befürworten. Dies gilt für das Baskenland und Katalonien, für Schottland, die Färöer und Grönland, in geringerem Maße für Südtirol. Daneben ist in Europa auch generell auf der Ebene der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen eine Entwicklung zu verzeichnen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die regionale Selbstregierung ausbauen will, also auch in jenen Staaten, die nach wie vor alle Gesetzgebungsgewalt im Zentralstaat konzentrieren. Dies gilt bei den größeren Staaten Europas z.B. für Rumänien, Polen, Frankreich und die Ukraine.

4. Welche Lehren aus den Erfahrungen mit Territorialautonomie?

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

²⁴ Die Sezessionsgebiete der transkaukasischen Staaten Georgien und Aserbaidschan (Abchansien, Südossetien, Berg-Karabach) zählen geographisch nicht zu Europa.

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“.²⁵

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.²⁶

5. 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:²⁷

- 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 abgeleitet werden. Yash Ghai²⁸ 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

²⁵ Zelim Skurbaty, 2005, S.566

²⁶ „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 Staates, erweisen sich Autonomiesysteme als wirkungsmächtigste Mittel zur Gewährleistung dieser Zwecke.“Skurbaty, S. 566

²⁷ Schneckener beschreibt seinen methodischen Ansatz zur Konfliktregulierung durch Autonomie durch vier wesentliche Komponenten: das institutionelle Design, die Erfolgsfaktoren, die Mediation durch Dritte und die Umsetzung der Autonomielösung. In diesem Sinne erscheint Autonomie als ein umfassender Lernprozess für alle Konfliktparteien. Vgl. Ulrich Schneckener, *Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP München, 2002

²⁸ Yash Ghai, *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong 2000, S. 506

zivilen Prozess mit fairen Regeln, durch Dialog und Verhandlung ausgetragen wird, im Rahmen der Zusammenarbeit und Versöhnung“.²⁹

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 wesentlich für das Gelingen einer Autonomie.

Andere bekannte Forscher formulieren Erfolgsbedingungen eines Autonomiesystems ausgehend von einer ganz allgemeinen Analyse. Laut Ruth Lapidoth können folgende Faktoren die Chancen auf Erfolg einer Autonomie ganz wesentlich erhöhen:³⁰

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

²⁹ “Autonomie wird als auf lange Sicht erfolgreich betrachtet, wenn sie auf Dauer eingerichtet worden ist und demokratische Strukturen die Interessen der autonomen Einheit vertreten. Autonomie ist in kurzfristiger Perspektive positiv, wenn sie Mechanismen etabliert hat, die zur friedlichen Lösung politischer Konflikte führen.” Vgl. Andi Gross, DOC 9824, 3. Juni 2003, S. 45, unter: <http://www.coe.int/>

Weitere Erfolgsbedingungen von Autonomie werden vom Schweizer Nationalrat Andi Gross in seinem Report an den Europarat begründet: *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe* (Berichterstatter: Andi Gross), DOC 9824, 3. 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.

³⁰ Ruth Lapidoth, *op. cit.*, 2001, S. 39-42

erreicht werden, wenn permanent grundlegende Aspekte im Argen lägen.

4. Der Bevölkerung der autonomen Region soll es erlaubt sein, ihrer **kulturellen Identität formalen und symbolischen Ausdruck zu verleihen**: zunächst die Anerkennung als eigenständige ethnische Gruppe mit ihrer Kultur, und zum zweiten der offizielle Rang ihrer Sprache auf regionaler Ebene, und schließlich auch die Anerkennung besonderer Institutionen mit Symbolen, Flaggen und Hymnen.
5. Die **Aufteilung der Befugnisse soll so klar und eindeutig wie möglich erfolgen**. Je detaillierter die drei grundlegenden Listen sind (Staatskompetenzen, Regionalkompetenzen und gemeinsame Kompetenzen) umso besser. Im Rahmen des Autonomiestatuts sollen Vorkehrungen für die Mediation bei der Zuordnung neu auftretender Sachbereiche in einer modernen Gesellschaft und einem modernen Staat getroffen werden.
6. Wenn die Tätigkeiten der Zentralregierung in den Bereichen ihrer Zuständigkeit die autonome Region direkt berühren, müssen die **regionalen und lokalen Behörden gehört werden**.
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.³¹

6. Autonomie als Lösung offener ethnischer Konflikte in Europa – Autonomie für Türkisch-Kurdistan?

Kann Territorialautonomie eine Lösung für tief wurzelnde ethnische Konflikte bieten? Ist eine Autonomielösung auch für die mehrheitlich von Kurden besiedelten Gebiete der Türkei denkbar? In der wissenschaftlichen Literatur gibt es bisher noch keine vergleichende empirische Evaluation der Ergebnisse der funktionierenden Autonomiearrangements, 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

³¹ Laut den in diesem Werk angewandten Bestimmungskriterien für funktionierende Autonomien können nur autonome Regionen, die in demokratischen Verfahren innerhalb eines funktionierenden demokratisch-pluralistischen Systems errichtet worden sind, als „echte Autonomiesysteme“ eingestuft werden.

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 Punkt 5) 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.³² 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 20 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.

In meinem jüngst erschienen Buch zu den “Modern Autonomy Systems” liste ich 12-13 Regionen auf allen Kontinenten auf, die derzeit für eine solche Lösung konkret in Frage kommen, darunter auch die Gebiete mit einer kurdischen Bevölkerungsmehrheit der Türkei. Andere Beispiele für Europa sind etwa das Szeklerland in Rumänien, Transnistrien, das sich von Moldawien abgespalten hat, Korsika sollte längst schon eine echte Legislativautonomie erhalten zusammen mit anderen Regionen Frankreichs und auch in Osteuropa gibt es weitere Konfliktlagen, die mit

³² Siehe Thomas Benedikter, „The World Modern Autonomy Systems – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy”, section 5.5 (EURAC Bozen 2010, als PDF auf: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects.asia.htm>)

Territorialautonomie in Frage kommen, während andere Selbstbestimmungskonflikte wie etwa Südossetien, Abchasien und Nordzypern wohl schwerlich allein mit Autonomiearrangements gelöst werden können.

Kommt eine Autonomielösung für Türkisch-Kurdistan in Frage? Angesichts des kemalistischen Dogmas des türkischen Einheitsstaats, das seit der Gründung dieses Staats ethnischen Minderheiten und kleineren Völkern zunächst die Existenzberechtigung und auf jeden Fall bis heute die Gleichberechtigung abgesprochen hat, scheinen die Chancen für die Errichtung autonomer Gebiete in der Türkei sehr schlecht zu stehen. Die in der Türkei tief verwurzelte Idee eines zentralistischen Einheitsstaats scheint sich mit der Vorstellung von Sonderbefugnissen für Teilgebiete oder sprachlich-ethnisch begründeter Autonomie für einen erheblichen Teil des Landes nicht zu vertragen. Auch wenn in den Jahren seit Beginn der AKP-Regierung unter Erdogan sich einiges für die Rechte der Kurden verbessert hat, ist man von europäischen Standards des Minderheitenschutzes noch sehr weit entfernt. Und auch wenn die Türkei Kulturautonomie und Territorialautonomie ihr nahe stehender Volksgruppen oder Ethnien im Ausland schätzt, etwa in Gagausien, auf der Krim oder in Ost-Turkestan (wo es jedoch nicht funktioniert), läuft eine ethnische begründete Autonomie einem der Kerngedanken des Kemalismus zuwider, nämlich dem einheitlichen türkischen Staatsvolk. Eine Aufwertung der Regionen bis hin zu einer regionalen Verwaltungsebene mit Legislativkompetenzen für gewählte Regionalversammlungen würde ja für einen großen Flächenstaat wie die Türkei schon aus demokratischer Perspektive und Subsidiaritätserwägungen Sinn machen. Somit ist Autonomie für Türkisch-Kurdistan auch im Rahmen einer begrenzten Regionalisierung des Gesamtstaats denkbar. Doch gerade im Fall Türkisch-Kurdistans steht eine zusätzliche Hypothek im Raum, nämlich der geschichtlich und völkerrechtlich begründete Anspruch auf Selbstbestimmung der Kurden. Somit werden derzeit die weitreichenden, gut funktionierenden Regionalautonomien Spaniens oder Dänemarks von der Türkei wohl eher als gefährliche Beispiele der Förderung von Abspaltungstendenzen präsentiert: wenn in Katalonien, Schottland, im Baskenland oder in Québec von freier Assoziation oder Volksabstimmungen zum künftigen Status des Gebiets die Rede ist, wird Autonomie der türkischen Öffentlichkeit sicherlich nicht als dauerhafte Lösung ethnischer Konflikte gedeutet, sondern als institutioneller Stufenweg zur Sezession.

Dennoch muss es zwischen der Ablehnung jeglicher Selbstverwaltungsrechte und der Durchsetzung von Selbstbestimmungsforderung einen Mittelweg geben. Immerhin konnten auch bei sehr gewaltsam ausgetragenen Konflikten zwischen Zentralstaaten und Völkern bzw. Regionen mit unterschiedlich ethnischer Zusammensetzung Territorialautonomie als Kompromisslösung etabliert werden, wie z.B. in Nordirland, im indonesischen Aceh, im muslimischen Teil Mindanaos, im indischen Bodoland. In dieser Hinsicht spielen die internationalen Rahmenbedingungen eine ebenso bedeutende Rolle wie die tragende Staatsideologie. Die Existenz eines halbwegs freien Kurdistans jenseits der Grenze im Irak bildet für türkische Nationalisten eine offene Einladung an die 15-20 Millionen Kurden der Türkei. Eine internationale Verankerung von Autonomierechten wiederum würde von der Türkei als untragbarer Eingriff in die Souveränität abgelehnt. Wenn jedoch begreiflich gemacht werden kann, dass Autonomie auch einen einschneidenden und rechtlich verbrieften Verzicht beider Konfliktparteien bedeutet, nämlich den Verzicht auf den Einheitsstaat einerseits, auf Sezession andererseits, und Autonomie zu Befriedung, mehr Demokratie, Stabilität, gutnachbarschaftlichen Beziehungen und zur positiven sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landesteils führt, könnte und sollte eine neue Generation demokratisch denkender Türken eine solche Lösung zukünftig ernsthaft in Betracht ziehen.

Thomas Benedikter

Der Autor: T.B., Volkswirt und Sozialforscher (Bozen, 1957), ist neben seiner Tätigkeit in der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung seit 1983 in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sowie in Menschenrechtsorganisationen mit Schwerpunkt ethnische Minderheiten aktiv. Von 1992 bis 1998 leitete er die Südtiroler Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker und war rund zwei Jahre in Forschungs- und Projektarbeiten in Lateinamerika, auf dem Balkan und in Südasiens im Einsatz. Daneben ständige Mitarbeit bei verschiedenen Zeitschriften und in der politischen Bildungsarbeit. Seit 2003 Zusammenarbeit mit der EURAC Bozen (Institut für Minderheitenrecht) für ein Austauschprogramm mit südasiatischen Menschenrechtsinstitutionen in Sachen Minderheitenschutz. In seiner letzten Publikation „*The World Modern Autonomy Systems – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*“ (EURAC Bozen 2010, als PDF auf: <http://www.eurac.edu/Org/Minorities/IMR/Projects.asia.htm>) bietet er eine globale Perspektive auf die funktionierenden Regionalautonomien. Weitere diesbezügliche Publikationen sind ebenfalls von der Website der EURAC herunterzuladen: Thomas Benedikter (ed.) 2009, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government – A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe*, EURAC Bozen, at: <http://www.eurac.edu/eurasia-net> ; sowie Thomas Benedikter (2008), *Europe's Ethnic Mosaic – A Short Guide to Minority Rights in Europe*, EURAC Bozen, available at: http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/51B280EF-2EA8-4DFA-AC78-85AA5705244F/0/EuropesEthnicMosaic_FINAL_for_website.pdf ; Thomas Benedikter (2007), *Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*, at: <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>