

Thomas Benedikter

Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich

Forschungsansätze und offene Fragen beim Vergleich der europäischen Regionalautonomien

Warum ein Vergleich der Regionalautonomien? Wie Föderalismus ist Territorialautonomie eine Form vertikaler Gewaltenteilung, die in den meisten Fällen dem Selbstregierungsbedarf einer Region mit ethnisch-sprachlichen, kulturell-geschichtlichen Besonderheiten gerecht zu werden versucht. Wie in der vergleichenden Föderalismusforschung verhilft ein solcher Vergleich zu Einsichten, welche Lösungen unter welchen Bedingungen die besten Ergebnisse zeitigen. Daraus lassen sich die interessantesten und erfolgreichsten Regelungsformen herauschälen, die als „Beispiele guter Praxis“ dienen können. Andererseits kann anhand eines zu bestimmenden Kanons an grundlegenden Gestaltungselementen der Mindeststandard eines modernen Autonomiesystems präziser definiert werden. Eher fraglich ist die Formulierung einer optimalen Form von Autonomie für eine bestimmte Region, sozusagen die Maßschneiderung eines Regelwerks für den konkreten Fall. Zu vielfältig sind die geschichtlichen Einflussfaktoren, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen, politischen und staatsrechtlichen Besonderheiten, um eine theoretisch konzipierte Lösung vorzugeben. Autonomien sind in den meisten Fällen aus längeren Konflikten entstanden oder in langen Verhandlungsprozessen durchgesetzt worden. Als solche sind sie zum einen politische Kompromisslösungen, zum andern auf die spezifischen Problemlagen zugeschnitten. Doch haben alle Autonomien bestimmte Grundanliegen – nämlich ein möglichst hohes Maß an Eigenständigkeit in Legislative und Exekutive - und bestimmte Gestaltungselemente gemeinsam, die in ihrer Funktionalität und Leistungsfähigkeit verglichen werden können. Außerdem können langjährige Erfahrungen aus der Praxis anderer autonomer Regionen nicht nur den bereits autonomen Regionen, sondern auch jenen Staaten und regionalen Gemeinschaften von Nutzen sein, die Autonomie als Lösung eines Konflikts zwischen Zentralstaats und einer Region mit ethnischen Minderheiten in Betracht ziehen bzw. anstreben.

1. 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 autonomiefreundlichen Frankreich 1999 Neukaledonien und 2003 Französisch-Polynesien zugestanden worden ist. Doch weder in der Theorie noch in der staatsrechtlichen Praxis wird immer klar zwischen den verschiedenen Formen vertikaler Gewaltenteilung¹ unterschieden.

¹ Föderalsystem, freie Assoziation, symmetrischer und asymmetrischer Regionalstaat, Status des „abhängigen Territoriums“, Territorialautonomie für einzelne Regionen, Reservat

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.² Gleichzeitig soll Regionalautonomie ethnisch-kulturelle Vielfalt und gemeinschaftliche, also konkordanzdemokratische Gestaltung innerhalb einer Region gewährleisten.³ 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.⁴ 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.⁵ 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 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.“⁶ Kurzum: in Föderalsystemen haben die einzelnen Länder ein institutionalisiertes politisches 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

² 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

³ 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

⁴ Z.B. die Territorialautonomie in Ländern ohne parlamentarische Demokratie (VR China) oder funktionierende Demokratie (z.B. Aserbaidschan).

⁵ Z.B. die Niederländischen Antillen.

⁶ Anna Gamper, *Regionen*, S. 80

Wesenselement einer autonomen Region bzw. einer Regionalautonomie. Regionalautonomie kann dabei auch in solchen Staaten bestehen, die allen Regionen Autonomie zuerkannt haben.⁷ 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 Determinierung 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.⁸ In der vorliegenden Analyse wird im Falle des symmetrischen Regionalstaats nicht von Regionalautonomie ausgegangen.

Um festzuhalten, welche Regionen im staatsrechtlichen Sinn als autonome Regionen einzustufen sind, müssen folgende wesentlichen Voraussetzungen erfüllt sein:⁹

- 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.¹⁰
- b) Ein Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen: Personalautonomie, Kulturautonomie oder die bloße Übertragung von (exekutiven)

⁷ 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.

⁸ Europäische Einheitsstaaten, die Regionalautonomie nur für eine oder einige wenige Regionen eingerichtet haben sind folgende: Vereinigtes Königreich, Finnland, Dänemark, Portugal, Ukraine, Moldawien, Frankreich, die Niederlande.

⁹ 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

¹⁰ 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.

Verwaltungsbefugnissen an eine Region reicht nicht aus.¹¹

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 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. 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).¹²

Autonome Regionen sind – sofern sie über eine Sonderautonomie verfügen - nicht gleichbedeutend mit den Einheiten eines symmetrischen Regionalstaats noch Föderalsubjekte eines asymmetrischen Bundesstaates, die als „autonom“ bezeichnet werden. Als bestes Beispiel dafür kann Italien dienen, ein symmetrischer Regionalstaat bestehend aus 5 Regionen mit Sonderstatut (mit unterschiedlicher Ausgestaltung der Autonomie bzw. der Gesetzgebungskompetenzen) und 15 Regionen mit Normalstatut mit identischer Kompetenzausstattung. Spanien hingegen kann als asymmetrischer Regionalstaat betrachtet werden, dessen „Autonome Gemeinschaften“ gemäß ihren Statuten einen unterschiedlichen Grad an Autonomie im Sinne von Gesetzgebungshoheit aufweisen. Spaniens „Autonome Gemeinschaften“ werden hier als Regionalautonomien eingestuft, obwohl manchmal argumentiert wird, Spanien sei ein nicht deklariertes, asymmetrisches Föderalstaat. Die heutigen Regionalautonomien sind primär auf dem Hintergrund der Notwendigkeit des Schutzes nationaler Minderheiten oder kleinerer Völker entstanden, doch haben einige Staaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und zur Verbesserung der regionalen Demokratie alle Regionen mit einer gewissen Gesetzgebungshoheit ausgestattet.¹³ Die Unterscheidungslinie zwischen asymmetrischen Regionalstaaten und symmetrischen Regionalstaaten mit Sonderautonomien nicht ganz trennscharf zu ziehen.

Bei Anwendung dieser Voraussetzungen ist eine eindeutige Zuordnung der

¹¹ Die „*Collectivité Territoriale*“ Korsikas hat bisher noch keine ausreichende Gesetzgebungskompetenz erhalten, weshalb sie nicht als „Autonome Region“ eingestuft werden kann.

¹² 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.

¹³ In diese Richtung arbeitet die „Konferenz der Europäischen Versammlungen mit Gesetzgebungskompetenz“, die eine „Europäische Charta zur regionalen Demokratie“ verabschiedet hat. Vgl. <http://www.calre.eu>

(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. 2008 wird ein Teil der bisher autonomen Niederländischen Antillen zu „besonderen Gemeinden“ des Mutterstaates werden, während Curacao und Sint Maarten denselben autonomen Status erhalten, den Aruba schon seit 1986 innehat. 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 2011 ausübbares Recht auf Selbstbestimmung wahrnehmen und sich ab 2011 per Volksentscheid zum unabhängigen Staat erklären.

Doch abseits von solchen Hypothesen bestehen heute, aufgrund der genannten Voraussetzungen, weltweit rund 60 autonome Regionen in 21 Staaten aller Kontinente.¹⁵ Dabei weist Europa, historisch gesehen die Wiege dieser Form staatlicher Organisation, immer noch die größte Zahl autonomer Regionen auf, nämlich 37 in 11 Ländern. 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). Aruba, Curacao und Sint Maarten sind staatsrechtlich ein Teil der Niederlande, kommen in der Regelung ihrer Autonomie bereits dem Status der freien Assoziation gleich.

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*, 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.

Europas Regionen mit Territorialautonomie (Stand 2009)¹⁷

<i>Staat</i>	<i>Autonome Regionen/Einheiten</i>	<i>Hauptstadt</i>	<i>Bevölkerung</i> ¹⁸
<i>Sektion A: Autonome Regionen, die politisch und geographisch zu Europa gehören</i>			
1. Italien	Sizilien Sardinien Friaul-Julisch Venetien Trentino-Südtirol Aostatal	Palermo Cagliari Triest Trient Aosta	5.031.081 1.650.052 1.204.718 974.613 122.868
2. Spanien ¹⁹	Andalusien Katalonien Madrid Valencia Galizien Kastilien-Leon Baskenland Kanarische Inseln Castile-La Mancha Murcia Aragon Extremadura Asturias Balearn Navarra Cantabrien La Rioja	Sevilla Barcelona Madrid Valencia Santiago de C. Valladolid Vitoria/Gasteiz Las Palmas Toledo Murcia Zaragoza Mérida Oviedo Palma de Mallorca Pamplona Santander Logrono	7.849.799 6.995.206 5.964.143 4.692.449 2.762.198 2.510.849 2.125.000 1.968.280 1.894.667 1.335.792 1.269.027 1.083.897 1.076.635 983.131 593.472 562.309 301.084
3. Großbritannien ²⁰	Schottland Wales Nordirland	Edinburgh Cardiff Belfast	5.094.800 2.958.600 1.710.300
4. Finnland	Åland Inseln	Mariehamn	26.711
5. Dänemark	Grönland Faröer	Nuuk Torshavn	56.375 44.228
6. Belgien	Deutsche Gemeinschaft	Eupen	74.000

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), Nordzypem und Berg-Karabagh (vormals Aserbaidshan) bleiben daher außer Betracht.

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: 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.\)](http://en.wikipedia.org/List_of_dependent_territories.)

7. Portugal	Azoren Madeira	Ponta Delgada Funchal	253.000 265.000
8. Ukraine	Krim	Sinferopol	2.000.192
9. Moldawien	Gagausien	Comrat	171.500
<i>Sektion B: Autonome Regionen, die politisch, aber nicht geographisch zu Europa gehören</i>			
10. Frankreich ²¹	Neukaledonien Französisch-Polynesien	Nouméa Papeete	230.789 264.736
11. Die Niederlande ²²	Niederländische Antillen Aruba	Willemstad Oranjestad	220.000 102.000

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. Auszugehen ist von den gemeinsamen Grundanliegen dieser Regionalautonomien: zu diesen zählen zweifellos der 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.

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 autonomen Status wie Aruba. Somit umfasst das Königreich Niederlande ab 15.12.2008 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.

2. Gestaltungselemente einer territorialer Autonomie

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.²³ 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 die autonome Politik der betroffenen Region.

Gestaltungselemente von Autonomiesystemen²⁴

<i>Strukturelemente</i>	<i>Bereiche autonomer politischer Regulierung</i>	<i>Verfahrenselemente</i>
Institutioneller Aufbau der aut. Region	Legislative Kompetenzen (verschiedener Intensität), z.B. <ul style="list-style-type: none"> • Regelung der Sprachenrechte • Regierungsform • Kontrolle wichtiger wirtschaftlicher Ressourcen • Regionale Finanzpolitik 	Rechtliche Verankerung der Autonomie
Vertretung der Region auf gesamtstaatlicher Ebene	Verwaltungskompetenzen	Einrichtung und Ausübung einer Schutzmachtfunktion durch Drittstaaten
Vertretung des Zentralstaats in der autonomen Region	Kompetenzen in der Gerichtsbarkeit	Verfahren zur Revision des Autonomiesystems
Regionsbürgerschaft (geknüpft an rechtsstaatliche Kriterien)	Vom Zentralstaat delegierte Kompetenzen	Konfliktregelungs- und Schlichtungsmechanismus zwischen Staat und Autonomer Region
Institutionelle Anerkennung von Gruppen als Rechtsträger	Gestaltung internationaler und interregionaler Beziehungen	Individuelle Beschwerde- und Klagerechte
Vertretungsrechte der Aut. Region in internat.	Ausarbeitung des eigenen Autonomiestatuts	Beschwerde- und Klagerechte der in der Region anerkannten

²³ Vgl. Thomas Benedikter, *Autonomien*, 2007, Kap.4, S.273f.

²⁴ Rechtlich in Autonomiestatuten oder Autonomiegesetzen mit oder ohne Verfassungsrang gefasst, die von nationalen Parlamenten beschlossen werden.

Organisationen und Institutionen	(Statutshoheit), das vom nationalen Parlament angenommen werden muss	Gruppen
Formen von Kulturautonomie der rechtlich anerkannten Gruppen (bzw. Personalautonomie)		Innerer Konfliktregelungs- und Schlichtungsmechanismus zwischen den anerkannten Gruppen
Konkordanzdemokratischer Aufbau der Organe		Konkordanzdemokratische Entscheidungsverfahren
Finanzierungsregelung (Finanzhoheit)		

Nicht alle genannten Gestaltungselemente können hier kommentiert werden, doch soll kurz auf einige der wichtigsten eingegangen werden.

2.1 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.“²⁵ 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.

2.2 Gesetzgebungshoheit und Zuständigkeitsbereiche

Regionale Gesetzgebungshoheit ist eine Kernvoraussetzung für das Vorliegen von Autonomie.²⁶ Beim Umfang der an eine autonome Region übertragenen Kompetenzen in Legislative, Exekutive und Gerichtsbarkeit bestehen ein 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

²⁵ Anna Gamper, *Regionen*, S.94;

²⁶ 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 Unabgeleitetheit 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.

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 einer geschlossenen Liste aufgeführt, während alle verbleibenden Politikfelder beim Staat verbleiben.

2.3 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.

2.3 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.

2.4 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.

2.5 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.

2.6 Formen einer Regionsbürgerschaft²⁷

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.²⁸

2.7 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?²⁹

2.9 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.

2.10 Verfahren und Instanzen der Konfliktregelung (autonomiespezifische Rechtsschutzmöglichkeiten)

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

²⁷ Dieser Begriff geht von der konkret vorliegenden Institution der Inselbürgerschaft auf Åland („*hembygdsrätt*“) aus, die einige Rechte an die länger währende Ansässigkeit auf Åland und die Sprachenkenntnis knüpft.

²⁸ So zB in Südtirol, wo das Wahlrecht erst nach einer Mindestansässigkeitsdauer von 4 Jahren ausgeübt werden kann.

²⁹ 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).

Krisen gelöst oder vermieden werden?

In Europas 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. Hier 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.

Europas Regionalautonomien: Minimumstandards und Beispiele „guter Praxis“ (*best practises*)³⁰

<i>Funktionale Kategorien</i>	<i>Minimumstandard 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 (ist gelegentlich eine rein numerische Frage).
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	Alle kleinen A.R., die in den gesamtstaatlichen Parlamenten vertreten sind (die Nordischen Inseln,

³⁰ Ausführlicher in: Thomas Benedikter, *Autonomien der Welt - Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, ATHESIA, Bozen 2007

	Einrichtung geeigneter Wahlkreise oder durch Ausnahmen vom nationalen Wahlgesetz zugunsten ethnischer Minderheiten oder autonomer Regionen geschehen.	Neukaledonien, Italiens kleine Regionen wie z.B. Aostatal, Spaniens autonome Gemeinschaften)
3. Ausmaß der autonomen Zuständigkeiten	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 an 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. Nur in Ausnahmefällen wird dieses Ausmaß auch A.R. zugestanden.
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 Autonomien, 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. In Südtirol bedarf eine Änderung des Statuts der Zustimmung von 2/3 des Landtags. In Gagausien kann das Selbstbestimmungsrecht ausgeübt werden, wenn Moldawien seine Unabhängigkeit aufgibt.
6. Konfliktregulierungsmechanismen 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, Katalonien, Baskenland.
7. Schutz- und	Zumindest zwei Schutzmechanismen sind	In den europ. Staaten

Rechtsbeschwerdemechanismus für die A.R. und einzelne Gruppen	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.	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.	Åland Inseln, Grönland und Färöer, Schottland, Katalonien, Baskenland und andere A.R. Spaniens und Italiens.
10. Formen von „Regionsbürgerschaft“	Formen der Kontrolle der Wanderungsbewegungen 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, 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
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 in Spaniens A.R., Südtirol, auf der Krim und den Åland 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.	Grönland, Färöer, die Åland Inseln, Südtirol, Spaniens Aut. Gemeinschaften, Gagausien, Krim
14. Konkordanzdemokratische Regeln der Machtbeteiligung	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,
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.	Südtirol, die Åland Inseln, Grönland und die Färöer

	sowohl in Sprachbeherrschung wie bei allg. Eignung entsprechen.	
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, Katalonien, Baskenland
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.

3. Lehren aus der Anwendung von Territorialautonomie

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus einem derartigen Vergleich von Autonomiesystemen ziehen? Jede europäische Regionalautonomie ist auf den Einzelfall und seine Besonderheiten zugeschnitten. Gemäß den besonderen Erfordernissen einer ethnischen Minderheit, eines kleineren Volkes oder einer regionalen Gemeinschaft hat jedes Autonomiesystem seine besondere „Architektur“ und besondere Regelungen der einzelnen Gestaltungselemente. Die in 37 europäischen Regionen³¹ institutionalisierte Territorialautonomie hat diesen Regionen einen unterschiedlich hohen Grad politischer Eigenständigkeit und freier Regulierung zahlreicher wichtiger Politikfelder verschafft. In Kombination mit anderen Formen von politischer Autonomie bergen diese Territorialautonomien ein beträchtliches Potenzial an Konfliktlösung, das in Europa seit vielen Jahrzehnten mit Erfolg zur Anwendung kommt. Dieser Form vertikaler Gewaltenteilung bietet sich als Königsweg für nachhaltigen Minderheitenschutz an. Der damit in Europa seit 1921³² in nunmehr elf Staaten gesammelte Erfahrungsschatz könnte weltweit bei Konflikten zwischen Zentralstaaten und ethnisch verschiedenen Teilgebieten noch besser ausgeschöpft werden. Zudem sind diese Autonomien „offene Baustellen“, die in einem dynamischen Reformprozess ständig weiter entwickelt werden, während nirgendwo in Europa ein Rückbau von Territorialautonomien beobachtet werden kann.

Eine vergleichende Analyse dieser Erfahrungen muss von den Grundaufgaben jeder Autonomie und den entsprechenden Einzelregelungen ausgehen. Die Messung der Effizienz und Qualität der getroffenen Regelungen würde ein hochkomplexes Indikatorensystem erfordern, das empirisch kaum vollständig zu erfassen ist. Zudem sind zahlreiche Regelungen ganz auf den spezifischen politischen Kontext bezogen: Mit anderen Worten: eine Regelung, die für Deutsch-Belgien passt und ausreicht, muss sich nicht unbedingt für Grönland oder Südtirol eignen; eine Vorgabe, die auf

³¹ Eigentlich müsste es lauten: „europäischen und zu europäischen Staaten gehörenden Regionen...“

³² Jahr der Verabschiedung des finnischen Autonomiegesetzes für die Åland-Inseln.

den Åland-Inseln bewährt hat, kann im Aosta-Tal aufgrund der Verschiedenheit gar nicht erwünscht sein. Dennoch lässt sich theoretisch definieren, welche Gestaltungselemente die rechtliche Mindestausstattung einer Regionalautonomie bilden und welche aus einer bestimmten Perspektive und Interessenlage heraus die Optimallösung wäre. Ausgehend von solchen theoretischen Vorgaben einerseits und geschichtlich erprobten Anwendungsformen andererseits bleibt es dann den Konfliktparteien, den Staatseliten und Vertreter der nationalen Minderheiten und regionalen Gemeinschaften überlassen, sich in langwierigen Verhandlungen auf ein tragfähiges Autonomiearrangement zu einigen.

Die Autonomiestatute und Autonomiegesetze im Internet:

1. Südtirol (Italien)

<http://www.provinz.bz.it/lpa/themen/publikationen.asp>

2. Spanien: die Autonomiestatute finden sich in den jeweiligen offiziellen Websites der Autonomen Gemeinschaften, zB für das Baskenland:

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net>

http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/state_of_autonomy.pdf

3. Schottland

<http://www.parliament.uk//commons/lib/research/rp98/rp98-001.pdf>

4. Die Åland-Inseln (Finnland):

<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9911144.PDF>

<http://www.lagtinget.ax/text.con?iPage=59&m=288>

5. Grönland (Dänemark)

<http://dk.nanoq.gl/>

6. Die Färöer-Inseln (Dänemark)

<http://www.logting.fo>

7. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens:

<http://www.dglive.be/>

8. Gagausien (Moldawien)

http://ecmi.de/cps/documents_gum_case_case.html

9. Die Autonome Republik der Krim (Ukraine)

<http://www.crimea-portal.gov.ua>

10. Die Niederländischen Antillen

<http://gov.an>

11. Die Azoren (Portugal)

<http://www.azores.gov.pt>

12. Madeira (Portugal)

<http://www.gov-madeira.pt>

13. Neukaledonien und Französisch-Polynesien(Frankreich)

<http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer>

Grundlagenliteratur:

Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Wissenschaftsverlag, Frankfurt 2004

Marc Weller/Stefan Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge, 2005

Gnanapala Welhengama, *Minority claims: from autonomy to secession*, Ashgate, 2000

- Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996
- Ruth Lapidoth, *Autonomy - Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington, 1997
- 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
- 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
- Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *National Minorities in Europe – Handbook*, Braumüller, Vienna 2003
- Christoph Pan/Beate S. Pfeil, *Minderheitenrechte in Europa – Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 2, Springer Verlag, Wien 2006
- Christoph Pan/Beate S. Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 3, Springer Verlag, Wien 2006
- Thomas Benedikter, *Autonomien der Welt - Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, ATHESIA, Bozen 2007, ISBN: 978-88-8266-479-4; in englischer Version: *The World's Working Regional Autonomies, An Introduction and Comparative Analysis*, ANTHEM Press, London/New Delhi 2007

Der Autor: Thomas Benedikter, 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 Projektaktivitäten in Lateinamerika, auf dem Balkan und in Südasien 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 und Autonomie. In der Publikation „Autonomien der Welt“ bietet er eine globale Perspektive auf die Regionalautonomien mit vergleichender Analyse.

Summary:

In the scientific literature there is still no comparative evaluation of Europe's working regional autonomies to be found, based on the empirical assessment of the performance of such systems, as it has been done in comparative studies on federal systems. Mostly the supposed "unique character" of each regional autonomy is of major hindrance, on the other hand the issue requires a complex set of empirical data and a well thought out methodological approach. Nevertheless on political level, with regard to various conflict areas, proposals are elaborated and discussed, which try to transfer some so-called "success-models of political autonomy" from one region and state to another. Such an approach often turns out to be little appropriated as every autonomy system, indeed, has been established against a specific historical, political, social and ethnic-cultural background, aiming to accommodate the rights and needs of some particular national or ethnic minorities or smaller peoples in their traditional home region. As such it is the result of the particular dynamics and compromises made in those circumstances. But on the other hand each territorial autonomy is a legally defined form of vertical power sharing between the central state and one concerned region, whose basic elements can be determined and systematically compared. Such elements, present in every system, can theoretically also be assessed on an empirical basis, which could bring about useful insight and conclusions whether

- territorial autonomy is applicable in a given political context at all;
- which basic elements and regulations such an autonomy systems should necessarily comprise in order to achieve some predetermined goals, shared by the conflict parties;
- which specific elements and regulations or which set of institutions and procedures could eventually be transferred, given their proven success and high performance in other existing autonomies.

The author starts from formulating the necessary conditions to determine a "working autonomy", listing up all those systems, and carves out such basic elements from the statutory regulations of Europe's 37 autonomy systems. This is followed by a short review of the "best practices and minimum standards of autonomy regulations.