

ELEMENTS OF STABLE REGIONAL AUTONOMY ARRANGEMENTS

Von Ruth Lapidoth

Zusammenfassung

Die Studie “Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements” von Ruth Lapidoth untersucht die Erfordernisse tragfähiger regionaler Autonomieregelungen innerhalb bestehender Staaten. Auf der Grundlage von historischen und gegenwärtigen Beispielen werden unterschiedliche Fälle und Elemente regionaler Autonomielösungen aufgezeigt. Im Mittelpunkt stehen hierbei die formale Absicherung regionaler Autonomieregime, das institutionelle Gleichgewicht und die Zuordnung von Kompetenzen. Es wird dargestellt, welche Bedingungen regionale Autonomieregime erfordern können, in welcher Form eine Einigung zwischen staatlicher und substaatlicher Ebene erreicht werden kann und welche Elemente eine nachhaltige Implementierung regionaler Autonomieregime unterstützen. Auch wenn sich jeder regionale Autonomieprozess in seinen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unterscheidet, lassen sich dennoch generelle Erfolgsfaktoren ermitteln. Ziel des Konzeptes regionaler Autonomie ist Lapidoth zufolge meistens die gleichzeitige Wahrung der staatlichen Integrität einerseits und der divergierenden Präferenzen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen innerhalb des betreffenden Staates andererseits.

Ein gewisses Maß an Kooperationsbereitschaft ist Voraussetzung für jeden regionalen Autonomieprozess – umgekehrt lässt sich ein Kompromiss in bezug auf eine tragfähige territoriale Machtteilung zwischen gesamtstaatlicher Ebene und Region in einer von Feindseligkeit dominierten Atmosphäre kaum erreichen. Auch wenn zahlreiche Autoren eine mehr oder weniger klar umrissene Vorstellung des Konzeptes regionaler Autonomie entworfen haben, befürwortet Lapidoth eine flexible, offene Definition. In diesem Sinne versteht sich regionale Autonomie nicht als statischer Begriff oder gar Selbstzweck, sondern als ein politisches Instrument, der Bevölkerung (-smherheit) eines bestimmten Gebietes innerhalb eines Staates die Möglichkeit zu geben, ihre Identität zu bewahren und ein gewisses Maß an Selbstbestimmung in ‚inneren‘ Angelegenheiten zu erreichen, ohne damit den Staat in seinem Bestand in Frage zu stellen. Welches institutionelle Design hierfür am besten geeignet ist und welche Aufgaben der regionalen Ebene zufallen sollen, kann jedoch nur mit Blick auf die spezifische Situation entschieden werden.

Die Studie zeigt darüber hinaus anhand zahlreicher Beispiele die generellen Prädeterminanten und Entwicklungen auf, unter denen sich Autonomieprozesse heute vollziehen – worunter unter anderem das gewandelte Verständnis staatlicher Souveränität im Zuge zunehmender

inter- und supranationaler Verflechtung immer weiterer Politikbereiche gehört. Für eine nachhaltige Kompetenzverteilung und Bewältigung regionaler Autonomiekonflikte ist es erforderlich, die Abgrenzung der Kompetenzbestände festzulegen und institutionalisierte Verfahren der Konfliktlösung zwischen regionaler und staatlicher Ebene zu etablieren. Lapidoth misst hierbei dem Dokument, das eine regionale Autonomie begründet (i.d.R. ein Autonomiestatut) eine zentrale Rolle für die Nachhaltigkeit bzw. das Scheitern des Autonomieprozesses zu.

Das Statut, das die regionale Autonomie konstituiert, sollte zumindest vier Aspekte so genau wie möglich regeln:

- die sowohl für die Region wie auch den Gesamtstaat verbindlichen Grundrechte und fundamentalen gemeinsamen Zielorientierungen,
- die Institutionen der regionalen Selbstbestimmung sowie
- die Kompetenzverteilung und
- das Verfahren der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen staatlicher und regionaler Ebene.

Dem Ansatz regionaler Autonomie sollte, so Lapidoth, gegenüber anderen Konzepten der territorialen Machtteilung (wie z.B. einer Föderalisierung) insbesondere dann der Vorzug gegeben werden, wenn die Intention darin besteht, nationale Minderheiten oder historisch gewachsene Regionen mit einem internen Selbstbestimmungsrecht auszustatten. Damit ist in der Regel eine asymmetrische Struktur des Staatsaufbaus verbunden.

Im Rückgriff auf die im Rahmen der OSZE erarbeiteten Lund-Empfehlungen zur Beteiligung von nationalen Minderheiten am politischen Entscheidungsprozess und gestützt auf Erfahrungen bestehender Autonomielösungen kommt Lapidoth zu dem Schluss, das zwar generelle Anhaltspunkte für die Aufgabenverteilung bestehen, es aber nur wenig Politikfelder gibt, die sich per se der regionalen oder gesamtstaatlichen Ebene als ‚natürliche‘ Kompetenzen zuordnen lassen. So bestehen z.B. in einigen, als erfolgreich geltenden Autonomielösungen selbst in den staatlichen Domänen Außenpolitik, Einwanderung und Währung teilweise regionale Kompetenzen. Der Einfluss der staatlichen Ebene auf regionale Entscheidungsprozesse variiert ebenfalls gewaltig.

Bei der Zuordnung der Kompetenzen besteht kein objektivierbares Optimum, das sich auf den Einzelfall anwenden ließe. Vielmehr ist es wichtig, die spezifischen Interessenkonstellationen der Konfliktparteien zu berücksichtigen sowie die historischen, demographischen und kulturellen Rahmenbedingungen zu respektieren. Gleich welche Kompetenzzuordnung am Ende des Verhandlungsergebnisses steht – die räumliche Nähe erzeugt in der Regel ein hohes Maß an Interdependenzen und damit die Notwendigkeit funktionierender Kooperationsbeziehungen.

Darum wird der Etablierung einer Kooperationskultur zwischen regionalen und gesamtstaatlichen Akteuren ein hoher Stellenwert eingeräumt. Unterstützend können hierbei – in ihrem Charakter technische – Abkommen zwischen den regionalen und staatlichen Exekutivorganen wirken, sowie Vorab-Konsultationen in Fällen, in der die geplante Rechtsetzung einer Ebene in die Interessensphäre der anderen Ebene signifikant einwirkt. Ideologische Trennlinien oder unterschiedliche internationale Affinitäten können die Funktionsfähigkeit einer Autonomielösung beeinträchtigen.

Letztlich entscheidet sich der Erfolg künftiger regionaler Autonomielösungen – neben dem Kriterium der Dauerhaftigkeit – daran, ob es gelingt, eine Balance zwischen dem Wunsch nach Bewahrung der Identität einer historisch gewachsenen Region einerseits und der allgemeinen Entwicklung zu Offenheit und multikultureller Gesellschaften andererseits zu finden.