

Impulspapier zum Workshop

"Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt – Modelle regionaler Autonomie"

Gütersloh, 4. September 2001

Dr. Jens Woelk, Europäische Akademie Bozen und Universität Trient

**Regionale Autonomie
als Konzept zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte**

Each case is different: Jedes Autonomiemodell ist eine maßgeschneiderte Lösung für spezifische Probleme.¹ Es soll sowohl Spielräume für die autonome Einheit als auch (eine mehr oder weniger starke) Integration in die staatliche Rechtsordnung gewährleisten. Entsprechend der Vielfalt von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen weist jede Autonomieregelung ein spezifisches, für ihren Erfolg entscheidendes Gleichgewicht auf – wie ein ökologisches System. Ähnlich wie diese sind auch Autonomiesysteme inneren Wandlungen unterworfen und äußeren Einflüssen ausgesetzt. Sie können daher nicht statisch sein, sondern müssen anpassungs- und entwicklungsfähig bleiben.

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen stehen vor allem Fragen der zeitlichen Dimension und des Zusammenlebens. Es gibt nur wenige Autonomieregelungen, die aufgrund von Jahrzehnten friedlichen Zusammenlebens Erfahrungswerte bieten und so wertvolle Antworten auf viele Fragen geben können: Wie konnte die heutige Regelung erreicht und erfolgreich umgesetzt werden? Welche Veränderungen sind zu beobachten? Welche Ziele sollen (und können) mit Minderheitenschutz und Autonomie nach der unmittelbaren Befriedung eines Konfliktes für die Zukunft angestrebt werden?

Drei Phasen der Konfliktlösung und des Zusammenlebens

Versucht man, Modelle der Konfliktlösung und des Minderheitenschutzes zeitlich zu beschreiben, werden mindestens drei aufeinanderfolgende Phasen sichtbar:

(1) Konfliktbeendigung durch Kompromiss,

¹ Im folgenden geht es vor allem um Konflikte, die auf kulturellen Differenzen zwischen regional konzentrierten Minderheiten und der gesamtstaatlichen Mehrheitsbevölkerung beruhen.

(2) Umsetzung der Verhandlungslösung und

(3) Normalisierung und Neuorientierung.

In der ersten Phase steht die unmittelbare Beendigung des Konfliktes mit dem Ziel einer Verhandlungslösung im Vordergrund. Ist eine solche gefunden, schließt sich eine Phase des Wiederaufbaus und etwaiger Wiedergutmachung an, in welcher die Verhandlungslösung umgesetzt wird (mit starker Betonung von Minderheitenrechten einschließlich sog. positiver Diskriminierung). Mit zunehmender Erreichung dieser Zwecke und der daraus folgenden Stabilisierung und Normalisierung tritt immer stärker die territoriale Dimension der Autonomie in den Vordergrund – Verwaltung eines Territoriums und seiner Bevölkerung. Dies ist notwendig, um eine Entwicklung der Gesellschaft und ihre Integration in das weitere Umfeld zu ermöglichen.

Die einzelnen Phasen sind als Entwicklungsschritte zu verstehen und sollen der Orientierung dienen; es handelt sich bei ihnen nicht um eine zwangsläufige Abfolge, insbesondere sind auch Rückschritte möglich. Wichtig erscheinen jedoch eine dynamische Sichtweise von Autonomie als Prozess (analog zum Föderalismus) sowie die unterschiedlichen Schwerpunkte in den einzelnen Phasen.

1. Ausgangspunkt: Eine Verhandlungslösung

Ähnlich wie bei der Privatautonomie im Zivilrecht ist der entscheidende erste Schritt für eine konstruktive Verhandlung die Anerkennung sowohl des Verhandlungspartners als auch seiner Interessen. Verhandlungen setzen – bis zu einem gewissen Grad – Gleichberechtigung voraus, die wiederum vertrauensbildend wirken kann. Verhandlungslösungen können in der Regel nicht einseitig rechtmäßig beseitigt werden. Probleme kann die Legitimation der Verhandlungspartner bereiten (z.B. bei mangelnder Geschlossenheit der Vertreter der Minderheit); eine Internationalisierung kann positive und negative Folgen haben.

1.1. Der Kompromiss: Anerkennung von (kulturellen) Unterschieden und Nichteinmischung

Autonomie entspricht häufig nicht den Wünschen der beteiligten Parteien, sie ist in der Regel eine Kompromisslösung und wird als solche nicht selten "widerwillig eingeräumt und undankbar akzeptiert" (Yoram Dinstein). Wesentliche Elemente eines solchen Kompromisses für eine Autonomievereinbarung sind:

- gegenseitige Anerkennung und Respekt (s.o., bereits als Vorbedingung für Verhandlungen),

- die ausdrückliche Anerkennung von (kulturellen) Unterschieden und
- die Schaffung von Freiräumen zur autonomen Gestaltung von Differenz durch eine Aufteilung der Einfluss- und Machtbereiche zwischen Staat und autonomer Einheit (und damit eine Relativierung von Mehrheits-/Minderheitspositionen).

Vorbedingung ist die Aufgabe der jeweiligen, mit dem Kompromiss unvereinbaren Positionen, z.B. Sezession oder Unabhängigkeit bzw. Fortsetzung einer Assimilierungspolitik.

1.2. Der Prozess: Verhandlungen und besondere Verfahren

Durch gezielte vertrauensbildende Maßnahmen und unter Einsatz des Faktors Zeit ist ein gemeinsam vereinbarter Rahmen von Verfahren und Institutionen für Verhandlungen zu schaffen, in dem konstruktiv gemeinsam Lösungen für die umstrittenen Fragen erarbeitet werden können (z.B. in besonderen Organen, in denen sich Vertreter des Staates und der Minderheit gleichberechtigt gegenüber treten). Politische Streitfragen sind so zunächst in Interessen und anschließend in rechtliche Regelungen zu verwandeln.

Verfahren zur Umsetzung von Autonomievereinbarungen basieren zwangsläufig auf Konsens und Kooperation der verschiedenen Beteiligten. Sie müssen aber durch Kontrollmechanismen garantieren, dass der auf lange Sicht angelegte Prozess nicht im letzten und schwächsten Glied der Kette, der praktischen Implementierung, zerstört wird (z.B. mittels völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Garantien, insb. Unzulässigkeit einseitiger Änderungen, Vetorechte und unabhängige Streitentscheidungsinstanzen). Darüber hinaus sollte der Prozess auch die Möglichkeit flexibler Anpassung eröffnen und so die Weiterentwicklung und den Ausbau der Autonomie erlauben.

Diese Rahmenvereinbarung ist gleichzeitig Kern und Basis des folgenden Umsetzungsprozesses.

2. Umsetzung der Verhandlungslösung: Autonomie und Integration

In dieser – unter Umständen langen – Phase geht es um die Umsetzung der einzelnen Grundsätze des Verhandlungskompromisses in rechtliche und technische Details. Bis zu einem gewissen Grad kann/sollte dies sogar Experten überlassen werden, da eine politische "Deckung" durch das Rahmenabkommen besteht.

2.1. Die Inhalte: Verschiedene Ebenen einer Regelung

Als unterschiedliche Ebenen einer Regelung sind speziell für die Minderheit geltende Regelungen (Personalprinzip) und solche zu unterscheiden, die als Ausdruck des inklusiven Charakters des Territorialprinzips für das gesamte Gebiet und die gesamte Bevölkerung gelten. Ebenso werden (mindestens) vier verschiedene Regelungsebenen deutlich:

2.1.1. Autonome Befugnisse und Kompetenzen

Der Wunsch, die eigenen Angelegenheiten unabhängig, in eigener Verantwortung und durch unabhängige Vertreter zu regeln, kann als grundsätzliches Ziel aller Minderheiten angesehen werden. Sinn und Zweck einer Autonomieregelung ist es, dies dadurch zu erreichen, dass eine nationale Minderheit zu einer regionalen Mehrheit gemacht wird. Autonomie beschränkt sich jedoch häufig nicht auf Sachgebiete, die üblicherweise Gegenstand des Minderheitenschutzes sind, sondern bezieht in der Regel auch andere Bereiche öffentlicher Gewalt mit ein, die für eine effiziente Verwaltung des Territoriums notwendig sind. Dies kann zur Akzeptanz der Autonomieregelung durch die gesamte Bevölkerung beitragen. Eine effiziente Nutzung weitreichender Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse hängt wesentlich von einer entsprechenden Finanzausstattung ab.

Ebenso wie der Föderalismus verfolgt Autonomie das Prinzip politischer Integration, allerdings ohne den Preis einer Homogenität der einzelnen Einheiten. Daher manifestiert sich die Sonderstellung bzw. eine Vorzugsbehandlung der autonomen Rechtsordnung im Staatsaufbau häufig in einem asymmetrischen Zuschnitt der autonomen Einheit und ihrer Kompetenzen im Vergleich zu anderen Einheiten. Wichtig ist die Regelung des Verhältnisses von Sonderrechtsordnung und staatlicher Rechtsordnung sowie der entsprechenden Grenzen (Schranken der Kompetenzausübung, wie etwa gesamtstaatliche Verfassung oder "nationales Interesse") und deren Überprüfbarkeit durch eine neutrale Instanz. Die Bestimmung dieser Grenzen darf wiederum nicht einseitig erfolgen: auch der Grund für die Autonomie bzw. diese selbst sind dabei zu berücksichtigen.

2.1.2. Beziehungen zwischen den Gruppen innerhalb der autonomen Körperschaft

Die Unterscheidung zwischen Minderheitenschutz und Organisation des Zusammenlebens aller in dem autonomen Gebiet lebenden

Bevölkerungsgruppen zeigt sich besonders auf dieser Ebene: Segregation und Integration sollten nicht vorschnell als grundsätzliche, sich gegenseitig ausschließende Alternativen gesehen werden. Ein gewisses Maß an Segregation kann nach einem Konflikt zur Stabilisierung in sensiblen Bereichen hilfreich sein. Als praktische Folge der Anerkennung von (kultureller) Vielfalt lassen sich insbesondere dort Freiräume autonomer Gestaltung für die einzelnen Gruppen schaffen, wo keine gemeinsamen Interessen verfolgt werden, z.B. durch Kulturautonomie. Ein weiteres Instrument sind Sonderrechte zum Ausgleich von Benachteiligungen einzelner Angehöriger von Minderheiten, z.B. Quoten im öffentlichen Dienst und andere *affirmative actions*, die durch Überwindung vergangenen Unrechts ebenfalls zum Aufbau von Vertrauen beitragen können, sofern sie nicht neues Unrecht schaffen. Diese Instrumente schaffen zwar Sicherheit, aber kein Vertrauen. Sie sollten daher durch funktionale, der gesamten Bevölkerung zugute kommende Kriterien ergänzt werden, z.B. Verpflichtung zur Zwei- oder Mehrsprachigkeit des einzelnen Bewerbers im öffentlichen Bereich mit dem Ziel der Gewährleistung einer effektiv zwei- oder mehrsprachigen Verwaltung.

Der Bereich der politischen Organisation der autonomen Körperschaft ist Zentrum der Interaktion und Integration ihrer Bürger: Bei grundsätzlicher Gleichheit aller Bürger ist eine Vertretung aller Bevölkerungsgruppen und ihr Einfluss auf politische Entscheidungen zu garantieren ("institutionelle Gleichheit", J. Marko). Hierzu bieten sich vor allem Instrumente der Konkordanzdemokratie und des Verhältniswahlrechts an. Mehrheitsentscheidungen können durch die Vorsehung von Mitentscheidungsverfahren und Vetorechten akzeptabel gemacht werden. Letztere sollten allerdings auf wichtige Entscheidungen und Interessen der Gruppen beschränkt werden und überprüfbar sein, um Blockadesituationen mit Risiken für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems zu vermeiden.

2.1.3. Integration in den Gesamtstaat und Einfluss auf zentralstaatliche Entscheidungen

Viele Entscheidungen des Zentralstaates haben Auswirkungen auf das Autonomiegebiet; die Rechtsordnung des Autonomiegebietes muss sich – mehr oder weniger stark – in die gesamtstaatliche Rechtsordnung einfügen. Eine gewisse Rückkopplung in Form (gegenseitiger) Information und Rücksichtnahme ist daher erforderlich. Im Zeichen eines kooperativen Regionalismus können daraus auch aktive Beteiligungsrechte erwachsen (z.B. obligatorische oder bindende Stellungnahmen). Neben politischer Vertretung der

autonomen Einheit und entsprechenden Streitentscheidungsmechanismen können zudem besondere Rechtsmittel vorgesehen werden, die lediglich der Minderheit (bzw. ihren Angehörigen) im Verhältnis zum Zentralstaat offen stehen.

2.1.4. "Auswärtige" Beziehungen, insbesondere zwischen Minderheit und staatstragender Nation ("kin-state")

Hier kommen zunächst bilaterale Abkommen in Betracht, bspw. im Kulturbereich oder zur Förderung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen. Diese verlieren jedoch mit der europäischen Integration mehr und mehr an Bedeutung. Immer wichtiger werden dagegen "auswärtige Beziehungen" der Regionen ohne Zwischenschaltung des Zentralstaates, insbesondere Möglichkeiten grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Ihre Akteure sind vorwiegend Gebietskörperschaften (welche die gesamte Gebietsbevölkerung vertreten).

2.2. Erfolgsrezept: Ein spezifischer "Mix" verschiedener, teilweise gegensätzlicher Prinzipien

Regionale Autonomie führt in der Regel nicht zu ethnisch homogenen Einheiten. Aus der Bindung des Minderheitenschutzes an ein Territorium, dessen gesamter Bevölkerung in Form einer Gebietskörperschaft Autonomie gewährt wird, folgt die Notwendigkeit einer Kombination von Minderheitenschutz – d.h. Schutz und Förderung benachteiligter Personen und Gruppen – und Territorialprinzip. Letzteres ergänzt die Rechtsanwendung in der autonomen Körperschaft um eine funktionale, rein auf die Verwaltung des Territoriums bezogene Dimension.

In einer ersten Phase ist die besondere Betonung des Minderheitenschutzes wahrscheinlich und notwendig: Maßnahmen zur Wiedergutmachung vergangenen Unrechts und zum Ausgleich aktueller Benachteiligungen schaffen Sicherheit als Vorbedingung für Vertrauen. Zur Konfliktentschärfung und zum Vertrauensaufbau nach einem Konflikt ist eine gewisse Segregation der Gruppen häufig unvermeidbar (gerade in den für die Minderheit sensiblen Bereichen). Sie sollte jedoch von Anfang an - wenigstens zum Teil - durch das Territorialprinzip gemildert werden, das politische Beteiligung, Integration und Mitverantwortung durch Gleichheit und Gleichberechtigung aller Bürger gewährleistet.

All dies drückt sich in einer fallspezifischen institutionellen Mischung und Balance der eigentlich widerstreitenden Grundprinzipien Segregation und Integration aus. Dabei eröffnet gerade die territoriale Dimension die Chance eines für das gegenseitige

Verständnis wichtigen, häufigen Perspektivenwechsels zwischen Mehrheits- und Minderheitspositionen. Erst diese Relativierung von Mehrheits- und Minderheitspositionen führt zu einer dauerhaften Einsicht in die Notwendigkeit des grundlegenden Kompromisses (welcher bereits das pluralistische Element enthält) und hilft, das bekannte Phänomen der "Minderheit in der Minderheit" zu vermeiden.

Eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung spielen die Effizienz der gemeinsamen Institutionen der Autonomie und eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, um soziale Konflikte zu vermeiden.

3. Die Zukunft: Stabilisierung, Neuorientierung und zunehmende Normalisierung

Nicht verschwiegen werden sollten aber die Risiken territorialer Autonomie: Sie verankert ethnische Differenz im Staat, bewirkt eine tendenzielle Schwächung des Prinzips demokratischer Gleichheit und kann, im schlimmsten Fall, einen Konflikt durch die Betonung ethnischer Trennungslinien sogar noch verschärfen (Bertelsmann Stiftung, *On How to Settle Ethnic Conflicts in Eastern Europe*. Thesen, Gütersloh 1998). Wie kann jedoch ein Übergang zu ethnischer Entspannung erreicht werden?

Der (förmliche) Abschluss der Umsetzungsphase stellt eine Zäsur dar, die eine Neuorientierung erfordert. Mit dem (Wieder-)Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den Gruppen und einem ausreichenden Schutzniveau für die Minderheit, d.h. bei einem stabilen Zustand zunehmender Normalität, ist die Autonomieregelung zu überprüfen und an die neue interne Situation, aber auch an äußere Veränderungen anzupassen (z.B. europäische Integration, staatliche Reformprozesse, neue Möglichkeiten interregionaler, grenzüberschreitender Zusammenarbeit). Das Gleichgewicht der Prinzipien ist, auf der Grundlage der Autonomievereinbarung, allmählich zugunsten stärkerer Integration und der territorialen Dimension zu verändern. Pluralismus ist als gemeinsamer Wert bereits in dem der Autonomievereinbarung zugrundeliegenden Kompromiss verankert (Anerkennung von Differenz). Ziel muss daher die allmähliche Weiterentwicklung zu einer pluralistischen Gesellschaft sein, die stärker durch interethnische Interaktion und Kooperation gekennzeichnet ist. Im Idealfall kann dabei ein "Autonomiepatriotismus" zur Entwicklung einer neuen, inklusiven, d.h. an das Territorium geknüpften, pluralistischen Identität genutzt werden.

Wie alle rechtlichen Regelungen "altern" auch Regelungen des Minderheitenschutzes und der Autonomie; sollen sie nicht versteinern und so jede Entwicklung hemmen, sind sie periodisch zu überprüfen und ggf. an neue Verhältnisse anzupassen. Autonomie ist ein dynamischer Prozess und kann sich nicht lediglich in der Wiederherstellung und Bewahrung eines *status quo* erschöpfen. Je länger das Zusammenleben auf der

Grundlage der Autonomielösung andauert, umso stärkeres Gewicht muss die Zukunftsperspektive gegenüber der historischen Perspektive erhalten, wenn es darum geht, zentrale Fragen der Organisation des Zusammenlebens zu überdenken.