

Thesen 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**

Jedes Autonomiemodell ist eine maßgeschneiderte Lösung für besondere Probleme.¹ Es soll Freiräume für die autonome Einheit und Integration in die staatliche Rechtsordnung gewährleisten. Wie ein ökologisches System besitzt jede Autonomieregelung ein spezifisches, für ihren Erfolg entscheidendes Gleichgewicht. Dieses hängt von den im Einzelfall unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ab und ist nicht statisch, sondern in seiner Entwicklung Veränderungen unterworfen.

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

- (1) Konfliktbeendigung durch Kompromiss,
- (2) Umsetzung der Verhandlungslösung und
- (3) Normalisierung und Neuorientierung.

1. In der ersten Phase steht die unmittelbare Beendigung des Konfliktes mit dem Ziel einer Verhandlungslösung im Vordergrund: Der entscheidende erste Schritt dazu ist die Anerkennung des Verhandlungspartners und seiner Interessen. Vorbedingung für einen Kompromiss ist die Aufgabe der damit unvereinbaren Positionen, z.B. Sezession oder Unabhängigkeit bzw. Fortsetzung einer Assimilierungspolitik.

Wesentliche Elemente eines Kompromisses für eine Autonomievereinbarung sind:

- gegenseitige Anerkennung und Respekt,
- die ausdrückliche Anerkennung von (kulturellen) Unterschieden und

¹ Hier geht es vor allem um Konflikte aufgrund (kultureller) Differenzen im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung.

- eine Aufteilung der Einfluss- und Machtbereiche zwischen Staat und autonomer Einheit (und damit letztlich eine Relativierung der Mehrheits-/Minderheitsposition).

Durch gezielte vertrauensbildende Maßnahmen und unter Einsatz des Faktors Zeit ist ein Rahmen von Verfahren und Institutionen für Verhandlungen zu schaffen, in dem konstruktiv gemeinsam Lösungen für die umstrittenen Fragen erarbeitet werden können. Politische Streitfragen sind zunächst in Interessen und anschließend in rechtliche Regelungen zu verwandeln. Verfahren zur Umsetzung von Autonomievereinbarungen basieren zwangsläufig auf Konsens und Kooperation der verschiedenen Beteiligten, können aber durch Kontrollmechanismen abgesichert werden.

2. Ist die Verständigung auf einen grundsätzlichen Kompromiss gelungen, schließt sich eine Phase des Wiederaufbaus und etwaiger Wiedergutmachung an, in welcher die Verhandlungslösung im Detail umgesetzt wird.

Bei der inhaltlichen Gestaltung von Autonomievereinbarungen 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:

- Beziehungen zwischen den Gruppen innerhalb der autonomen Körperschaft.
- Autonome Befugnisse und Kompetenzen,
- Einfluss auf zentralstaatliche Entscheidungen,
- "Auswärtige" Beziehungen,

In dieser Phase kommt es zunächst zu einer starken Betonung von Minderheitenrechten, einschließlich sog. positiver Diskriminierung und Segregation. Letztere kann zwar Sicherheit, aber kein Vertrauen schaffen und muss daher durch funktionale, der gesamten Bevölkerung zugute kommende Integration ergänzt werden. Autonomie beschränkt sich zudem 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.

Bei grundsätzlicher Gleichheit aller Bürger ist eine Vertretung aller Bevölkerungsgruppen und ihr Einfluss auf politische Entscheidungen der autonomen Körperschaft zu garantieren ("institutionelle Gleichheit", J. Marko). Hierzu bieten sich vor allem Instrumente der Konkordanzdemokratie und des Verhältniswahlrechts an. Vetorechte sollten als *ultima ratio* auf die Wahrung wichtiger Interessen der Gruppen beschränkt werden.

3. Regionale Autonomie führt in der Regel nicht zu ethnisch homogenen Einheiten. Schon 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, das die Rechtsanwendung in der autonomen Körperschaft um eine funktionale, rein auf die Verwaltung des Territoriums bezogene Dimension ergänzt.

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 Minderheitsposition. Erst die Relativierung dieser Positionen 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.

Wie alle rechtlichen Regelungen "altern" auch Regelungen des Minderheitenschutzes und der Autonomie. Der förmliche Abschluss der Umsetzungsphase stellt eine Zäsur dar, die eine Neuorientierung erfordert. Das (Wieder-)Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den Gruppen und ein ausreichendes Schutzniveau für die Minderheit, ermöglichen es, die Autonomieregelung zu überprüfen und an die veränderte interne Situation, aber auch an äußere Veränderungen anzupassen (z.B. europäische Integration, staatliche Reformprozesse, neue Möglichkeiten interregionaler, grenzüberschreitender Zusammenarbeit). Dabei ist das Gleichgewicht der Prinzipien allmählich zugunsten stärkerer Integration und der territorialen Dimension zu verändern. Ziel muss die allmähliche Weiterentwicklung zu einer pluralistischen Gesellschaft sein, die stärker durch interethnische Interaktion und Kooperation gekennzeichnet ist.

Autonomie ist ein dynamischer Prozess und erschöpft sich nicht in der Wiederherstellung und Bewahrung eines *status quo*. 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.