

**Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt:
Regionale Autonomie als Lösungsansatz ethno-politischer Konflikte**

Ergebnisbericht zum Kooperationsprojekt der Bertelsmann Stiftung und der
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung
„Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen“

– Kurzfassung –



Sascha Meinert

Zusammenfassung – Schritte zur Autonomie

Jede nachhaltige Autonomielösung muss den spezifischen Motivationen der beteiligten Akteure unter den jeweiligen Rahmenbedingungen gerecht werden. Dies zeigt bereits die große Vielfalt bestehender Formen regionaler Autonomie. Gleichwohl können die Erfahrungen, die aus der Vielzahl regionaler Autonomieprozesse gewonnen werden, wertvolle Anhaltspunkte für den konkreten Fall erbringen. Es bedarf dem Gespür der Verhandlungsparteien und der externen Vermittler, geeignete Elemente für die jeweils spezifische Konfliktkonstellation zu identifizieren. Der Erfolg in der Implementierung und Konsolidierung von Autonomielösungen ist zudem davon abhängig, dass sich die Entwicklung in zeitlich festgelegten, abgestimmten Schritten vollzieht und Anpassungen im Einvernehmen vorgenommen werden können.

Die Konfliktbewältigung für die nachhaltige Lösung von Autonomiekonflikten, die durch ethno-nationale Identitäten und eine ausgeprägte regionale Dimension gekennzeichnet sind, muss sich im Grunde auf drei unterschiedlichen Ebenen vollziehen:

- Anerkennung nationaler Minderheiten in der Verfassungsordnung des gesamtstaatlichen Verbunds und/oder die ‚Entnationalisierung‘ der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung,
- Gewährung spezifischer (und damit asymmetrischer) Autonomierechte für bestimmte Regionen, in denen die betreffende Minderheit die Mehrheit bildet,
- Festlegung von symmetrischen Rechten und Pflichten aller Regionen eines Staates (föderaler Grundkonsens) und Etablierung einer politischen Architektur, die von allen Parteien mitgetragen werden kann.

Ziel von Autonomieprozessen ist es, Handlungsspielräume zu eröffnen und die Verantwortlichkeit politischer Akteure und Institutionen unter klaren Verfahrensregeln zu stärken. Gleich welches Verfassungsmodell gewählt wird, jede nachhaltige Autonomielösung bedarf

- einer auf lange Sicht tragfähigen Grenzziehung,
- stabiler Rechtsgrundlagen im Rahmen der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung,
- gesicherter individueller Grundrechte,
- verantwortlicher regionaler Institutionen,
- einer möglichst klaren Abgrenzung der exekutiven und legislativen Kompetenzen,
- einen entsprechenden Grad an Finanzautonomie zur Wahrnehmung der regionalen Aufgaben,
- klarer Regeln und Schranken der Staatsaufsicht,
- definierter regionaler Beteiligungsrechte am gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess, sowie

- wirkungsvoller Mechanismen zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen gesamtstaatlicher und regionaler Ebene.

Nur auf diese Weise bieten Autonomielösungen zugleich eine Perspektive auf größere Teilhabe an politischer Macht (für die Gruppe oder Gemeinschaft, der die Autonomie zugute kommt) sowie die Sicherung des bestehenden staatlichen Verbundes und gemeinsamer Interessen. Gerade die territoriale Dimension eröffnet dabei die Chance eines für das gegenseitige Verständnis wichtigen Perspektivenwechsels zwischen Mehrheits- und Minderheitsposition. Erst die Relativierung dieser Positionen führt zu einer dauerhaften Einsicht in die Notwendigkeit des grundlegenden Kompromisses (Woelk 2001).

Es zeigt sich, dass regionale Autonomielösungen, die unter Einbeziehung regionaler Akteure zustande gekommen sind, bessere Erfolgsaussichten als jene haben, die einseitig von der gesamtstaatlichen Ebene ausgearbeitet und beschlossen worden sind oder auf äußeren Druck hin zustande kamen. Äußere Einflussnahme kann nur begrenzt zu tragfähigen Friedenslösungen beitragen. Gerade in der Anfangsphase bedürfen Autonomieprozesse häufig aber der externen Unterstützung, um aktuelle Krisen zu bewältigen. In vielen Fällen sind externe Akteure involviert – sei es in Form bilateraler Verträge mit Drittstaaten sowie internationaler Abkommen und Organisationen. Drei Funktionen stehen im Mittelpunkt externer Einflussnahme bei Konflikten zwischen staatlicher und regionaler Ebene: die Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards von Menschenrechten, die Mediation zur Erreichung eines Verhandlungskompromisses und wirksame Garantien für dessen Bestand. Eine tragfähige Autonomielösung darf sich nicht auf Rechte der regionalen Selbstbestimmung für bestimmte Politikbereiche begrenzen, sondern muss stets dem Konfliktpotenzial angemessene Mechanismen beinhalten. Entscheidend für den Verlauf von Autonomieprozessen ist letztlich die Verfassungsrealität und die Politische Kultur des Gesamtstaates.

Unterschiedliche Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass Autonomielösungen sowohl für regionale Akteure als auch für Staaten eine größere Attraktivität gewonnen haben. Vertreter regionaler Autonomiebewegungen erhöhen ihre Gestaltungsmacht durch moderate Forderungen, während unilaterale Sezessionsbestrebungen und exklusive Ethno-Nationalismen regelmäßig mit Entwicklungschancen bezahlt werden müssen. Aus gesamtstaatlicher Sicht schützt eine bewusst angestrebte pluralistische Verfassungskonzeption nicht nur die Rechte von nationalen Minderheiten, sondern vermittelt auch der Mehrheitsbevölkerung einen Reichtum an kulturellen Facetten und regionaler Vielfalt, ein Bewusstsein des eigenen historischen ‚Gewordenseins‘ (Weydt 1995). Für die Perspektiven externer Vermittlung bedeutet dies, dass nur ein langfristiges Engagement, ein profundes Verständnis für die spezifischen Erfordernisse der Konfliktparteien und die Bereitschaft, bestehende völkerrechtliche Standards des Schutzes von Menschenrechten auch durchzusetzen, zu nachhaltigen Autonomielösungen beitragen können.

Handlungsbedarf

Regionalisierungstendenzen haben seit den 70er Jahren eine anhaltende Renaissance erfahren – entgegen der Annahme, regionale Autonomiebestrebungen würden im Zuge der Auflösung traditioneller Strukturen und zunehmender räumlicher und sozialer Mobilität an Bedeutung verlieren. Ein neu erstarkender Regionalismus in allen Teilen der Welt, die anhaltende Debatte in Frankreich um die Autonomie Korsikas, der bislang fruchtlose Vermittlungsversuch der Vereinten Nationen für eine föderale Verfassungslösung auf Zypern, die militärische Durchsetzung einer ‚substanziellen Autonomie‘ für den Kosovo, die Konföderalisierung Serbien-Montenegros nach dem Übereinkommen von Belgrad vom Frühjahr 2002, die Rückkehr der ehemaligen britischen Kolonien Hongkong und Macao nach China unter der Formel „one country – two systems“, die Etablierung regionaler Autonomien in Indonesien nach über vier Jahrzehnten der autokratisch-zentralistischen Herrschaft des Suharto-Regimes, die Zukunft des de facto autonomen Gebietes der Kurden im Nordirak oder die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien sind nur einige Beispiele, die veranschaulichen, dass ein Großteil der innergesellschaftlichen Konflikte der Gegenwart eine regionale Dimension aufweist. Eine Vielzahl von Staaten steht vor der Herausforderung, unterschiedliche (nationale) Identitäten in ein politisches Gemeinwesen zu integrieren. Zweifellos weisen dabei Autonomiebewegungen, die von ethno-nationalen Gruppen getragen werden, das größte Konfliktpotenzial auf. Dies darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass das Konzept der regionalen Autonomie über die bloße Regulierung von Nationalitätenkonflikten hinausweist. Darüber hinaus ist es auch im Kontext der zunehmenden Demokratisierung der Staatenwelt über die letzten dreißig Jahre, des ökonomischen Wandels im Zuge offener Märkte und des gewachsenen Stellenwerts des Subsidiaritätsprinzips zu begreifen.

Gerade weil Autonomie nach wie vor für viele Regierungen ein Reizwort darstellt, Internationale Organisationen Autonomielösungen gewöhnlich skeptisch gegenüberstehen und zudem Minderheiten oft Autonomielösungen für sich ablehnen und Eigenstaatlichkeit fordern, werden häufig Entwicklungschancen verspielt und Konflikte verschärft. Doch auch die gegenläufige Entwicklung lässt sich beobachten. Die Stärkung von Minderheitenrechten im Völkerrecht, die hohen Durchsetzungskosten zentralistischer Machtausübung und ein allgemeiner Trend zur Dezentralisierung staatlicher Aufgaben haben zu einer wachsenden Attraktivität regionaler Autonomielösungen geführt. Ethno-nationale und andere Gruppen verbinden umgekehrt die Forderung nach Selbstbestimmung heute nicht mehr unbedingt mit Sezession und Eigenstaatlichkeit, sie fordern eigene Gestaltungsspielräume und Ressourcen für die Entwicklung „ihrer“ Region.

Die Vielfalt der Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Zielsetzungen regionaler Autonomiebestrebungen zeigt die Problematik der Erarbeitung generell anwendbarer Konzepte auf. Die vergleichende Analyse regionaler Autonomieprozesse und die Modellbildung lassen dennoch die Ermittlung von Mindestvoraussetzungen und Erfolgsfaktoren tragfähiger Regelungen zu. Auf der Basis von Grundlagen, Reichweite und

Charakter des Konzepts der regionalen Autonomie (1) werden Kriterien für eine nachhaltige interne Gliederung multiethnischer Staaten erkennbar (2). Im Anschluss daran lassen sich Erfolgsbedingungen für den Umgang mit regionalen Autonomiebewegungen (3) sowie Steuerungselemente für tragfähige regionale Autonomieprozesse identifizieren (4). Festgefahrene Autonomiekonflikte bedürfen in der Regel der externen Vermittlung (5) und einer lösungsorientierten Mediation (6).

1. Grundlagen, Reichweite und Charakter des Konzepts der regionaler Autonomie

Das Anliegen regionaler Autonomielösungen ist die gleichzeitige Wahrung der Integrität bestehender Staaten einerseits und der legitimen Partizipationsansprüche regional konzentrierter Minderheiten andererseits. Je nach der spezifischen Konstellation ergeben sich unterschiedliche verfassungspolitische Leitbilder für die nachhaltige Lösung von Gruppenkonflikten, die eine regionale Ausprägung aufweisen.

Im Gegensatz zu Formen der Regionalisierung, die vom Staat für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des Regierungshandelns installiert werden, beruht das Konzept der regionalen Autonomie auf der *Initiative* regionaler Akteure sowie deren Anerkennung in der staatlichen Verfassungsordnung. Gleichzeitig setzt es die Bereitschaft voraus, die Integrität des Staates sowie gegenseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Interessen anzuerkennen, die ein gesamtstaatliches Regierungshandeln legitimieren. In der Konsequenz muss regionale Autonomie als ein offener Prozess verstanden werden, als eine kontinuierliche Balance der Kompetenzverteilung unter den Erfordernissen von Selbstbestimmung und Integration.

Regionale Autonomieregelungen können unter sehr unterschiedlichen Vorzeichen zustande kommen, beispielsweise durch Regimewechsel und Transformationsprozesse vormals autoritär-zentralistisch geführter Staaten, als Folge von Staatsneugründungen oder im Zuge der Dekolonialisierung, zur Überwindung von Demarkationslinien, die als Ergebnis gewaltsamer Konflikte zustande gekommen sind, als Übergangslösungen auf dem Weg zur Eigenstaatlichkeit oder zur Wahrung der Eigenständigkeit beim Zusammenschluss in einem föderalen Verbund.

Auch wenn viele Akteure ein mehr oder weniger klar umrissenes staatsrechtliches Modell mit dem Begriff der regionalen Autonomie verbinden, so zeigt allein die große Vielfalt von bestehenden Autonomielösungen und deren Dynamik die Mehrdeutigkeit des Konzepts. Zu unterscheiden ist hierbei zum einen zwischen dem Leitbild asymmetrischer Autonomierechte und föderaler Strukturen, zum anderen der Grad an Verfassungsautonomie der betreffenden Region(en). Die unterschiedlichen Typen verfassungsrechtlicher Leitbilder regionaler Autonomie lassen sich modellhaft darstellen:

Schaubild 1: Verfassungsrechtliche Leitbilder regionaler Autonomie

	Föderale Autonomie	Asymmetrische Autonomielösungen
Region ist keine konstituierende Einheit, Autonomie leitet sich vom Gesamtstaat ab	Regionalisierter Einheitsstaat (z.B. Spanien, italienische Regionen mit Normalstatut bis 2002)	Devolution (z.B. Schottland, Wales)
Existenz und Autonomierechte der Region sind durch Verfassung/int. Abkommen garantiert und nur mit Zustimmung der Region veränderbar	Föderalstaat (beteiligungs- und trennföderale Modelle) (z.B. USA, Schweiz, Deutschland)	Territorialautonomie (z.B. Südtirol, Neukaledonien)
Legitimation des Verbunds leitet sich von den Gliedstaaten ab	Konföderaler Verbund (z.B. Serbien-Montenegro, EU)	Assoziierte Staaten, Federacies (z.B. Andorra, Puerto Rico)

Unabhängig von dem jeweiligen Verfassungsmodell, weisen regionale Autonomielösungen grundlegende Gemeinsamkeiten auf. Das Leitbild der regionalen Autonomie beruht stets auf dem Territorialitätsprinzip; Träger der Autonomie ist eine Gebietskörperschaft, der bestimmte staatliche Angelegenheiten überantwortet sind. Regionale Autonomie setzt voraus, dass die betreffende Region mit eigenen gesetzgebenden Befugnissen ausgestattet ist. Regionaler Autonomie liegt damit die Anerkennung eines Kernbereiches eigener Kompetenzen zugrunde. Der Begriff der regionalen Autonomie ist in staatsrechtlicher Sicht in der Regel für Gebietseinheiten unterhalb der Schwelle zur Eigenstaatlichkeit vorbehalten, die selbständig bestimmte Funktionen der Verwaltung, Gesetzgebung und ggf. Rechtsprechung wahrnehmen (Heintze 1997, Lapidoth 2001). Ausnahmen bilden hierbei – wenn man einen weit gefassten Autonomiebegriff zugrunde legt – Gliedstaaten eines konföderalen Verbunds und assoziierte Staaten, denen die Qualität von Völkerrechtssubjekten zukommt, wenngleich sie nicht völlig unabhängig sind. Autonome Regionen verfügen grundsätzlich über eigene Institutionen, d.h. eine Regierung und ein Parlament, die aus regionalen, direkten oder indirekten Wahlen hervorgehen. Im Rahmen ihrer Kompetenzen verfügen sie über die gesetzgebende Gewalt und können Rechtsnormen erlassen. Diese sind Bestandteil der gesamtstaatlichen Rechtsordnung. Autonomie bedeutet in diesem Sinne die abgesicherte Zuordnung originärer Kompetenzen, die von der betreffenden Region frei und ohne Einflussnahme der gesamtstaatlichen Ebene ausgeübt werden können. Autonomie ist somit ein Abwehrrecht gegenüber der gesamtstaatlichen Ebene und ein Organisationsprinzip der vertikalen Machtteilung im Staatsaufbau.

Der Grad an Autonomie lässt sich aber auch durch die Bereiche ausdrücken, die von der Autonomie ausgenommen sind. Denn es ist ein wesentliches Merkmal des modernen Rechtsstaats, dass der Kompetenzbegriff inhärent auch eine Dimension/Funktion der Kompetenzbeschränkung aufweist. Dazu gehören im Falle regionaler Kompetenzen die der

gesamtstaatlichen Ebene vorbehaltenen Regelungskompetenzen, Einschränkungen für die Selbstorganisation (z.B. Demokratiegebot als Organisationsprinzip regionaler Organe), Kompetenzen die in die Autonomie der kommunalen Ebene fallen oder Grundwerte und individuelle Grundrechte, die für den gesamten staatlichen Verbund Geltung haben.

Autonomie setzt bestimmte Fähigkeiten und Ressourcen (Capabilities) der autonomen Einheit voraus. Im Falle regionaler Autonomie umfasst dies die Fähigkeit zur regionalen Selbstorganisation sowie entsprechende politisch-administrative und finanzielle Ressourcen. Hierbei geht es weniger um die Frage der *Verfügungsgewalt über* in der staatlichen Rechtsordnung abgesicherte Kompetenzen, sondern um die *Fähigkeit zur* effektiven Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und politischer Zielsetzungen (Keating 1998). Regionale Autonomieprozesse sind demnach weniger in einem exklusiven und umfassenden Anspruch nach politischer Selbstbestimmung der regionalen Ebene zu sehen, als in der komplementären Setzung von regionalen Prioritäten (z.B. der Bewahrung von kulturellen Eigenheiten und in der sozio-ökonomischen Entwicklung der Region), der Mobilisierung von Ressourcen zu deren Umsetzung, der auf die Region zugeschnittenen Verknüpfung sektoraler Politiken sowie der Vernetzung regionaler Akteure.

Territoriale Autonomielösungen bieten sich somit für Minderheiten an, die in einer historisch gewachsenen Beziehung zu einem bestimmten Gebiet stehen, dort die Bevölkerungsmehrheit bilden und/oder eine regionale Selbstverwaltung eine gewisse Tradition hat und auch den Forderungen der regionalen Akteure entspricht. Autonomielösungen bedeuten in diesem Sinne die Schaffung von Spielregeln und Institutionen, innerhalb derer bestehende Konflikte zwischen Mehr- und Minderheiten auf friedliche und konstruktive Weise bearbeitet werden (Schneckener 2002).

Autonomie beruht auf Initiative und dem Willen zur kollektiven Selbstgestaltung und führt in der Regel zu asymmetrischen (Verhandlungs-)Lösungen. Der föderale Schutz der Vielfalt muss seine Grenze jedoch an jenen Merkmalen der Symmetrie finden, die für die Handlungsfähigkeit in den Kernaufgaben des gesamtstaatlichen Verbands erforderlich sind – in der Regel die Bewahrung eines gemeinsamen Marktes und einer ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung, die Gewährleistung individueller Grundrechte und der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung, gemeinsame Sicherheitsinteressen, ein Solidarpakt der Glieder, eine föderale Kultur und die Vereinbarkeit der gesamtstaatlichen und regionalen Rechtsordnungen (Heinemann-Grüder 2001).

2. Kriterien für eine nachhaltige interne Gliederung multiethnischer Staaten

Die Abgrenzung von Regionen muss auf lange Sicht tragfähig sein und darf nicht als Vehikel ethno-nationalistischer Homogenitätsphantasien fehlinterpretiert werden. Die Einbindung der betroffenen Bevölkerung über demokratische Verfahren und die Anknüpfung an traditionelle Gliederungen des Staatsaufbaus erhöhen die Erfolgsaussichten regionaler Autonomieprozesse.

Ebenso wenig wie die große Mehrheit der Staaten durch eine ethnisch-kulturelle Homogenität geprägt ist können durch territoriale Autonomieregelungen ethnisch-homogene Regionen geschaffen werden. In diesem Sinne können und sollen regionale Regelungen zwar durchaus dazu dienen, regional konzentrierten Minderheiten ein höheres Maß an Mitwirkung in Angelegenheiten zu ermöglichen, die sie unmittelbar betreffen. Das Konzept der regionalen Autonomie beruht aber darauf, dass die Autonomie der gesamten Bevölkerung einer Region zugute kommt und nicht an ethnisch-kulturelle Zugehörigkeiten geknüpft ist. Ziel regionaler Lösungen ist damit nicht die Ethnisierung des Staatsaufbaus, sondern die Erhöhung von Partizipationschancen innerhalb heterogener Gesellschaften. Die integrative Perspektive regionaler Autonomielösungen liegt darin, dass sie die Herausbildung mehrschichtiger Identitäten fördern sollen.

Häufig ist die Abgrenzung der Region bereits Bestandteil des Autonomieprozesses. Für den gebietsmäßigen Zuschnitt von Regionen lassen sich unterschiedliche Kriterien heranziehen, die in der Regel in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und damit stets eine Abwägung erforderlich machen. Jede territorial-institutionelle Neugliederung muss mit den sozialen, politischen und ökonomischen Kosten und Nutzen abgewogen werden, die sich hieraus ergeben. Neben den politisch-administrativen Veränderungen sind hiervon u.a. auch zivilgesellschaftliche Strukturen betroffen.

Der territoriale Zuschnitt einer Region sollte genau definiert sein und so verlaufen, dass möglichst wenig (neue) Minderheiten innerhalb der Region entstehen. Föderale oder autonome Einheiten sollten soweit als möglich mit den sprachlichen und ethnischen Grenzen übereinstimmen. Der Zuschnitt der Regionen sollte im Ergebnis zudem eine größere Zahl kleinerer Regionen hervorbringen, da destabilisierende Wirkungen für den Staat so vermieden werden können und homogene Siedlungsgebiete am ehesten zu erreichen sind. Es besteht jedoch auch die Auffassung, dass föderale Systeme gerade die bestehenden gesellschaftlichen Trennlinien überlagern sollten. Im Ergebnis ist für den konkreten Fall eine Abwägung erforderlich: So können weitgehend homogene Regionen zu einem verstärkten Wettbewerb innerhalb der nach Autonomie strebenden Bevölkerungsgruppe beitragen und so die Fokussierung auf den Konflikt zwischen der Minderheit und der Titularmehrheit des Staates verringern. Heterogene Regionen können einen nationalen Konflikt regionalisieren und zu einer „politischen Sozialisierung“ der politischen Eliten unterschiedlicher Gruppen in der Region beitragen, die aus der Erfahrung und Notwendigkeit kooperativer Beziehungen untereinander und in gemeinsamer Ausübung von Interessen gegenüber der gesamtstaatlichen Ebene erwächst.

Letztlich bleibt die Abgrenzung von Regionen eine politische Entscheidung. Bei einer territorialen Neugliederung des Staates sollte darum letztlich das Verfahren im Mittelpunkt stehen, wobei die Anknüpfung an historisch gewachsene Identitäten und Erfahrungen regionaler Selbstbestimmung zum Erfolg beitragen kann (Schneckener 2001). Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten, den Zuschnitt von Gebietskörperschaften zu ändern:

Dies kann durch eine Verfassungsänderung, organische oder einfache Gesetze oder durch Initiative lokaler Gebietskörperschaften, ein Referendum oder durch Gesetzesbeschluss der gesamtstaatlichen Ebene geschehen. Bei der Errichtung einer regionalen Autonomielösung sollten die Präferenzen der betroffenen Bevölkerung über demokratische Verfahren einbezogen werden. Aufoktroierte Grenzziehungen bleiben in der Regel fragil und führen zu hohen Durchsetzungskosten.

3. Erfolgsbedingungen für den Umgang mit regionalen Autonomiebewegungen

Die Erfolgsaussichten für die nachhaltige Transformation innerstaatlicher Gruppenkonflikte hängen maßgeblich von den Strategien der beteiligten Akteure ab. Moderate Forderungen der regionalen Akteure und die frühzeitige Anerkennung von Autonomiebewegungen durch die gesamtstaatliche Ebene sind entscheidend für den Erfolg. Beanspruchen eine oder beide Konfliktparteien ungeteilte Souveränität für sich und fehlt ein gewisses Maß an Kooperationsbereitschaft, so ist eine Eskalation des Konflikts wahrscheinlich.

Je nach der spezifischen Situation der betreffenden Region hinsichtlich ihrer geographischen Lage, ihres verfassungsrechtlichen Status innerhalb des staatlichen Verbunds, dem internationalen Umfeld sowie den interregionalen und sozioökonomischen Voraussetzungen ergeben sich unterschiedliche Perspektiven der Regionalisierung. Vor allem diejenigen Regionen, deren Repräsentanten über eine breite öffentliche Unterstützung verfügen und sich auf ausgeprägte regionale Identitäten stützen können, die durch funktionierende Kooperationsbeziehungen, eigene Ressourcen und/oder ein vergleichsweise hohes wirtschaftliches Niveau gekennzeichnet sind, ein gewisses Exportpotenzial haben und eine günstige geographische Lage aufweisen, können Autonomierechte durchsetzen und am besten für sich nutzen. Während es in der Anfangsphase von Autonomieprozessen auf die Stabilität und Sicherheit regionaler Rechte ankommt, rückt der Aspekt der Autonomiefähigkeit in konsolidierten Autonomieprozessen in den Vordergrund.

Der Erfolg bzw. Misserfolg regionaler Autonomieregelungen muss daran gemessen werden, inwieweit sie

- zur Stärkung von individuellen Grundrechten/Partizipationschancen und zur gesellschaftlichen Integration der beteiligten Bevölkerungsgruppen beitragen;
- die Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit der politischen Akteure auf regionaler und gesamtstaatlicher Ebene stärken;
- zur Stabilität und Leistungsfähigkeit des politischen Systems, wie seiner Teileinheiten beitragen;
- sowie einen dauerhaften Rahmen bieten, der radikale Handlungsstrategien der Akteure (forcierte Assimilierung oder Separation) ausschließt.

Eine *frühzeitige Anerkennung von Autonomiebewegungen* trägt maßgeblich zur Minderung des Eskalationspotenzials bei. Innerstaatliche Konflikte weisen durchschnittlich eine

zehnjährige Latenz auf, bevor sie in Gewaltkonflikte eskalieren. Nach einer Verhärtung des Konflikts werden moderate Akteure oftmals durch radikalere und militante Kräfte unter Druck gesetzt oder ganz ins Abseits gedrängt. Damit wird nicht selten die Chance vertan, flexible Lösungen im Rahmen bestehender Staatsgrenzen zu finden. Die Chancen für einen Verhandlungskompromiss zur Lösung von Autonomiekonflikten sind günstig, wenn die Konfliktkonstellation bereits hinreichend klare Konturen angenommen hat, aber noch nicht eskaliert ist und keine der Konfliktparteien das Bild aufrechterhalten kann, den Konflikt in absehbarer Zeit nachhaltig für sich entscheiden zu können.

Die *Einbindung und Stärkung der Mitverantwortung aller beteiligten Gruppen/Akteure* ist ebenfalls eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Konfliktregulierung. Wenn wichtige Akteure bei der Entwicklung einer Lösung außen vor bleiben, ist kaum zu erwarten, dass sie sich daran gebunden fühlen. Es zeigt sich, dass regionale Autonomielösungen, die unter Einbeziehung der regionalen Akteure zustande gekommen sind, bessere Erfolgsaussichten haben, als jene, die einseitig von der gesamtstaatlichen Ebene ausgearbeitet und beschlossen wurden. 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 gemeinsame Lösungen für die umstrittenen Fragen erarbeitet werden können.

Die *Transformation der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien* ist dabei oft wichtiger für den Erfolg, als die Verhandlungsergebnisse selbst. Je festgefahrener ein regionaler Autonomiekonflikt ist, desto notwendiger wird eine Mediation durch Dritte. Autonomielösungen können nur funktionieren, wenn es zuvor gelungen ist, die Konfliktparteien – die sich oft bereits seit Jahrzehnten oder länger feindlich gegenüberstehen – dazu zu bringen, dass sie sich mit Blick auf die Zukunft als Partner akzeptieren.

Je frühzeitiger und je stärker bei den Konfliktparteien eine Abkehr von radikalen Extrempositionen erfolgt, ein *föderaler Grundkonsens erzeugt wird und moderate Strategien vorherrschen*, desto günstiger sind die Aussichten für das Zustandekommen und vor allem für die Nachhaltigkeit territorialer Autonomielösungen. Gerade bei erfolgreichen föderalen Systemen oder Autonomielösungen lässt sich feststellen, dass das Prinzip der territorialen Machtteilung – und damit eine Konzeption geteilter Souveränität – zwischen Zentrum und Regionen zu einem Bestandteil der Politischen Kultur geworden ist.

Der Erfolg von Autonomielösungen ist zudem davon abhängig, dass sich *die Entwicklung in zeitlich festgelegten, abgestimmten Schritten vollzieht und Anpassungen im Einvernehmen* vorgenommen werden können. Eine externe Absicherung von völkerrechtlichen Mindeststandards im Umgang mit Autonomiebewegungen und von den Konfliktparteien erreichten – und im Anfang stets fragilen – Verhandlungskompromissen kann mangelndes Vertrauen hierbei in der Anfangsphase ersetzen. Gerade in Fällen, in denen der Konflikt eine hohe Intensität erreicht hat, bedarf es flankierender vertrauensbildender Maßnahmen.

Unabhängige und wirksame Mechanismen der Schlichtung in Kompetenzkonflikten müssen darum, gegebenenfalls zunächst unter Einbindung Dritter, möglichst schnell etabliert werden.

Gerade nach Konflikten, die eine hohe Intensität erreicht haben, sind in der Regel *flankierende Regelungen und Maßnahmen* erforderlich, wozu z.B. Regelungen eines reziproken Minderheitenschutzes, die Entwaffnung paramilitärischer Einheiten, die Klärung von Flüchtlingsfragen und Vereinbarungen über externe Wirtschaftshilfe gehören können. Eine entscheidende Frage lautet: Wie und bis zu welchem Grad beeinflusst die Gruppenzugehörigkeit den Wohlstand und die Chancen für den Einzelnen? Je weniger dies der Fall ist, desto besser für eine dauerhafte Konfliktregulierung. Häufig erfordern regionale Autonomielösungen Elemente des Proporz, etwa bei der Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst, zusätzliche Ressourcen für kulturelle und Bildungsaufgaben und/oder spezifische Rechte für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

4. Verfassungspolitische Steuerungselemente

Tragfähige Autonomieprozesse bedürfen der Institutionenbildung und der verfassungsrechtlichen Absicherung. Die Rechtsgrundlagen regionaler Autonomie umfassen dabei – gleich welches verfassungspolitische Modell zugrunde gelegt wird – Verfahren für die Änderung des Autonomiestatuts, die Zuordnung von Kompetenzen, die Zuordnung finanzieller Ressourcen, das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Region sowie Mechanismen der Schlichtung bei Kompetenzkonflikten.

Ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit ist unerlässlich. Die rechtsstaatliche Absicherung regionaler Autonomielösungen ist von entscheidender Bedeutung, da hiermit sowohl der Handlungsrahmen regionaler Akteure definiert wird, als auch die Zugriffsmöglichkeiten der gesamtstaatlichen Ebene beschränkt werden. Neben der Zuordnung der Kompetenzen regeln die Rechtsgrundlagen das institutionelle Beziehungsgefüge von Staat und Region. Das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Region/Gliedstaaten wird gewöhnlich in einem rechtlich verbindlichen Dokument geregelt. Dies kann mittels eines internationalen Abkommens, durch eine (Bundes-)Verfassung, durch eine verfassungsrechtliche Garantie der regionalen Autonomie, durch ein Autonomiestatut oder durch ein einfaches Gesetz geschehen. Generell ist einer in der Verfassung verankerten Regelung der Vorzug zu geben. In Fällen konfliktträchtiger internationaler Konstellationen kann ein flankierendes Abkommen erforderlich sein, dass die betroffenen Staaten einbezieht. Auch wenn eine verfassungsrechtliche Absicherungen keineswegs Stabilität und Integration der Autonomie innerhalb des Staatsganzen hinreichend gewährleisten kann, so sind sie doch weniger anfällig gegen Richtungswechsel der zentralstaatlichen Politik.

Gemeinsame Grundwerte und individuelle Grundrechte bedürfen der Absicherung. Die Einigung auf demokratische Grundprinzipien, gemeinsame verbindliche Werte und für den gesamten Staatsverband geltende individuelle Grundrechte und deren wirkungsvolle

Kodifizierung ist entscheidend für den Erfolg regionaler Autonomieprozesse. Eine zentrale Rolle kommen hierbei Regelungen zu, die die Wahrung von Minderheitenrechten innerhalb der betreffenden Region gewährleisten. Die konstitutionelle Ordnung des gesamtstaatlichen Verbunds sollte weitmöglichst auf neutralen und säkularen Symbolen, wie Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, gründen.

Die Verantwortlichkeit regionaler Akteure muss gewährleistet werden. Die Verantwortlichkeit regionaler Akteure, vermittelt über eine demokratische Rückbindung und eine horizontale Gewaltenteilung, ist grundlegend für den Erfolg von Autonomieprozessen, um der häufig angeführten Gefahr vorzubeugen, dass damit undemokratische Regierungsstile einhergehen. Ein zentrales Augenmerk bei der Vereinbarung von Autonomielösungen muss darum darauf gerichtet sein, dass die Autonomie die individuellen Freiheitsrechte in der Region wahrt und die Organe, denen die Ausübung regionaler Autonomierechte obliegt, in ein funktionierendes System der Gewaltenbeschränkung und -teilung eingebunden sind. Tragfähige Autonomieregelungen erfordern darum als institutionelle Mindestausstattung eine Exekutive und eine gewählte Vertretung (Parlament, Versammlung), unter Umständen verfügt die Region auch über ein eigenständiges Gerichtswesen (inklusive eines Verfassungsgerichts), einen unabhängigen öffentlichen Dienst und ggf. eine eigene Polizei.

Es bedarf einer klaren, aber im Einvernehmen veränderbaren Kompetenzzuordnung. Die Kompetenzverteilung zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene sollte so klar wie möglich, im Einvernehmen aber veränderbar, in der Verfassungsordnung des Gesamtstaates bzw. dem Autonomiestatut festgelegt sein. Aufgaben können dabei grundsätzlich ausschließlich der regionalen oder gesamtstaatlichen Ebene zugeordnet sein, gemeinsam oder konkurrierend ausgeübt werden (Lapidoth 2001). Gewöhnlich verfügen autonome Regionen über eine eigene Legislative, die die entsprechenden Kompetenzen der Exekutive definiert und deren Handlungsspielraum vorgibt. Regionale Parlamente bzw. Versammlungen können hierbei über primäre, sekundäre oder tertiäre Gesetzgebungsbefugnisse verfügen. Die Bereiche, die gewöhnlich von der gesamtstaatlichen Ebene wahrgenommen werden, bei der Region angesiedelt sind oder gemeinsam ausgeübt werden lassen sich grob gliedern:

Schaubild 2: Kompetenzverteilung zwischen Gesamtstaat und Region

Gesamtstaatliche Kompetenzen	Regionale Kompetenzen	Gemeinsam ausgeübte Kompetenzen
Verteidigung und innere Sicherheit	Öffentliche Sicherheit (Polizeiwesen)	Ressourcenmanagement und Umweltschutz
Auswärtige Angelegenheiten	Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit	Energieversorgung
Einwanderung und Staatsangehörigkeitsrecht/Freizügigkeit	Bildung und Kultur, ggf. Sprachregelungen	Forschungspolitik
Gesetzlicher Rahmen für die Systeme der sozialen Sicherung	Gesundheitsversorgung, der soziale Wohnungsbau und andere soziale personenbezogene Dienste	Überregionale Infrastruktur und Transport
Makroökonomische Politiken, Währungsangelegenheiten und Zölle	Regionale Wirtschaftsförderung, Raumplanung und regionale Infrastruktur	Verbraucherschutz

Ein generelles Kompetenzoptimum für das Verhältnis von gesamtstaatlicher und regionaler Ebene besteht jedoch nicht. Angesichts der jeweils spezifischen – und über die Zeit veränderlichen – Rahmenbedingungen ist das Verfahren der Kompetenzzuordnung für die Stabilität entscheidender als eine statische Verteilung. Einer Kooperationskultur zwischen regionalen und gesamtstaatlichen Akteuren, die eine dynamische Anpassung der Aufgabenteilung ermöglicht, kommt damit ein hoher Stellenwert zu. Die Übertragung regionaler Rechte ist immer dann sinnvoll, wenn sie in Abstimmung und mit der Zustimmung der Betroffenen geschieht, wenn die übertragene Materie lokal oder regional möglichst vollständig überschaubar und kontrollierbar ist, wenn regional ausreichend Regelungskompetenzen entstehen und wenn die Finanzierung in möglichst hohem Maße durch diejenigen gewährleistet wird, die in den Genuss der regionalisierten Rechte kommen (Sturm 2001).

Eine adäquate Ressourcenverteilung muss sichergestellt werden. Regionale Autonomie erfordert im Rahmen einer Finanzverfassung oder eines Finanzstatuts gesicherte und angemessene jährliche Einnahmen. Die für die Wahrnehmung der Autonomie erforderlichen finanziellen Ressourcen können der Region über gebundene oder globale Zuweisungen aus dem Staatshaushalt, der Überlassung eines Anteils an dem in der Region entstandenen Steueraufkommen und/oder durch eigene Steuerhoheit zukommen. In der Regel verfügen regionale Autonomien über die Budgethoheit. Generell erscheint eine Finanzverfassung, in der der Region der größte Teil ihrer Einnahmen über eigene Steuerquellen oder festgelegte Steueranteile zukommt, in Kombination mit einem kleineren Anteil variabler Zuweisungen, die jährlich zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene verhandelt werden, am tragfähigsten.

Der theoretische Vergleich unterschiedlicher Verfassungsmodelle regionaler Autonomie zeigt, dass die Übertragung regionaler Rechte in Staatsformen, die dem Modell des Trennföderalismus (Aufgaben- und Finanzierungskompetenz bei der Region) am nächsten kommen, am kostengünstigsten ist, während eine Übertragung regionaler Rechte in beteiligungsföderalen Modellen die deutlich ungünstigste Variante ist, kostengünstigster selbst als Modelle in denen die Finanzierungskompetenz völlig bei der gesamtstaatlichen Ebene verbleibt (Sturm 2001).

Die Staatsaufsicht muss klaren Regeln und Schranken unterliegen. Die Zugriffsmöglichkeiten der gesamtstaatlichen Ebene sollten durch klare gesetzliche Grundlagen geregelt und beschränkt sein. In föderalen Staaten hat die gesamtstaatliche Ebene für gewöhnlich keinen Einfluss auf die Wahl und Ernennung der regionalen Exekutive, während in dezentralisierten Einheitsstaaten häufig eine gewisse Beteiligung an bzw. eine formal definierte Kontrolle bei der Ernennung der regionalen Exekutive besteht. Grundsätzlich sollten regionale Akteure und Institutionen ihre Legitimation von den Bürgern der betreffenden Region erhalten und ihre Kompetenzen im Rahmen der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung unabhängig wahrnehmen können.

Die Regionen bzw. Gliedstaaten sollen in den gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess eingebunden werden. Eine institutionalisierte Beteiligung der Regionen auf gesamtstaatlicher Ebene dient dem Schutz regionaler Interessen, dem Ausgleich zwischen den Regionen und schließlich der Herausbildung einer gemeinsamen politischen Identität. Eine wesentliche Rolle spielt die Fähigkeit zu informellen Kontakten zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene. Funktionierende informelle Kommunikationsstrukturen sind auf lange Sicht essentiell für tragfähige Autonomieprozesse. Eine übermäßige institutionelle Verflechtung zwischen gesamtstaatlicher und regionaler Ebene (insbesondere Vetomöglichkeiten) kann die Funktionsfähigkeit des politischen Systems überdehnen und sollte vermieden werden. Zwar können in der Anfangsphase von Autonomieprozessen beteiligungsföderale Elemente für die schrittweise Stärkung der Autonomiefähigkeit der regionalen Ebene und die Etablierung von Kooperationsbeziehungen notwendig sein, Anpassungen erleichtern und zudem den vormaligen Konfliktparteien die notwendige Sicherheit bieten (Fischer 2001). Ziel sollte aber die sukzessive Entflechtung hin zu trennföderalen Strukturen sein, die in der Regel ein höheres Maß an Handlungsfähigkeit und Effizienz hervorbringen sowie dem Willen zur Selbstbestimmung, der Autonomiebestrebungen gewöhnlich zugrunde liegt, besser entsprechen.

Akzeptierte und wirksame Mechanismen der Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten sind nötig. Da Konflikte um Kompetenzen und Ressourcen unvermeidlich sind, bedarf es effektiver und anerkannter Institutionen der Konfliktvermeidung bzw. -schlichtung zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene. Verschiedene Mechanismen können dazu beitragen, dass Konflikte gar nicht erst entstehen. Dazu zählen die Verankerung des Prinzips der Autonomietreue in der Verfassung, eine klare Sprache der verfassungspolitischen Rechtsgrundlagen, eindeutige Kompetenzabgrenzungen und Verfahren zur Änderung der autonomierelevanten Verfassungsbestimmungen bzw. des Autonomiestatuts, Frühwarnsysteme bei sich abzeichnenden Konflikten, Kooperations- und Konsultationsmechanismen sowie plebiszitäre Instrumente. Prinzipiell muss den Organen der Autonomie der Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Kompetenzen offen stehen. Für die gerichtliche Konfliktregelung ist es dementsprechend erforderlich, dass der Staat über eine unabhängige, für alle Akteure zugängliche und unparteiische Rechtsprechung verfügt, deren Entscheidungen durch die gesamtstaatliche Ebene respektiert werden. In Fällen, denen gravierende Konflikte vorausgegangen sind und/oder die durch tiefe gesellschaftliche Trennlinien und großes gegenseitiges Misstrauen gekennzeichnet sind, kann es sinnvoll sein, die Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten durch internationale Gremien entscheiden zu lassen.

Verfassungspolitische Instrumente zur Neuorientierung dürfen nicht fehlen. Autonomie ist ein dynamischer Prozess und kann sich nicht lediglich in der Herstellung und Bewahrung eines Status quo erschöpfen. Es bedarf der periodischen Überprüfung und der steten Anpassung an neue Verhältnisse. Das (Wieder-)Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den Gruppen und ein ausreichendes Schutzniveau der regionalen Identität und Gestaltungsspielräume ermöglichen es, die Autonomieregelung zu überprüfen und an veränderte Wirklichkeiten anzupassen. 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 Kooperation und „Durchlässigkeit“ gekennzeichnet ist. Um die Entwicklungsfähigkeit des politischen (Allokations-)Systems zu gewährleisten und der Gefahr vorzubeugen, dass der Konflikt durch die Unfähigkeit, Veränderungen zu adaptieren, sogar erneut aufbricht, ist es darum erforderlich, bereits im Design von Autonomieregelungen Anreize zu schaffen, die einvernehmliche Reformen erleichtern.

5. Perspektiven für die externe Vermittlung – Akteure und Instrumente

Angesichts der gewöhnlich bestehenden asymmetrischen Verhandlungsmacht zwischen Staat und Region spielen häufig externe Einflüsse eine zentrale Rolle, insbesondere inwieweit und durch wen die nach Autonomie strebende Region von außen Unterstützung erfährt. Ein stabilisierendes internationales Umfeld wirkt sich positiv auf Autonomieprozesse aus, Ansprüche und Interventionen von benachbarten ‚kin-states‘ wirken meist destabilisierend. Spätestens wenn es im Zuge von Autonomiekonflikten zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen kommt, ist eine externe Vermittlung unerlässlich. Diese darf sich jedoch nicht auf bloße Friedensabkommen oder Verhandlungskompromisse zwischen den Konfliktparteien beschränken, sondern erfordert in der Regel ein langfristiges Engagement unterschiedlicher externer Akteure.

Die Erfahrung zeigt, dass von außen aufgezwungene Konzepte unter den heutigen Bedingungen kaum noch eine nachhaltige Lösung von Konflikten bewirken können. Damit richtet sich der Fokus zunächst auf die inneren Faktoren des Konflikts. In der Regel sind regionale Autonomieprozesse als eine interne Angelegenheit des betreffenden Staates zu sehen. Erst wenn es im Zuge eines Autonomiekonflikts zu systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt (bzw. diese absehbar sind), ist eine externe Intervention notwendig. Ziel muss es dann sein, günstige Bedingungen für die prinzipielle Kooperationsbereitschaft und einen Verhandlungskompromiss der Konfliktparteien zu schaffen, bevor der Konflikt in eine völlig von Gewalt dominierte Handlungsratio eskaliert. Ist es erst einmal zu der verfestigten Logik von Gewalt und Gegengewalt gekommen, lässt sich meist selbst auf lange Sicht keine Normalisierung der Verhältnisse mehr erreichen.

Der Unterschied zwischen der Genese gesellschaftlich tragfähiger (Autonomie-)Lösungen und einer Konflikteskalation liegt in der Fähigkeit einer Gesellschaft, Veränderungen aufzufangen und in produktiver Form zu verarbeiten. Identitäten und Zielorientierungen der Konfliktparteien müssen zu einem gemeinsamen Leitbild finden, das die unverrückbaren Interdependenzen ebenso abbildet, wie die gestaltbaren Alternativen für das Zusammenleben. Da gerade in bereits lange andauernden und durch ethnische Trennlinien gekennzeichneten Autonomiekonflikten diese Rahmenbedingungen meist nicht oder nur zum Teil gegeben sind, bedürfen die Einigung auf und die Umsetzung von regionalen Autonomielösungen oftmals externer Vermittlung. Externe Vermittlung kann dabei von technischer und materieller Hilfe

über Dialogprojekte und Mediation, die Schlichtung durch internationale Dispute Settlement Regime bis hin zu Sanktionen und militärischer Intervention reichen. Ein wesentliches Problem bei der Intervention von Dritten besteht in der Tendenz, die Verhandlungsposition der regionalistischen oppositionellen Bewegung zu stärken und wird darum häufig von den betroffenen Regierungen abgelehnt. Nichtregierungsorganisationen sind darum für die Aushandlung von Autonomielösungen oft die besseren Vermittler. Für die Umsetzung und Konsolidierung bedarf es in der Regel jedoch der politischen und finanziellen Ressourcen von Internationalen Organisationen und involvierten Drittstaaten.

Regionale Autonomieprozesse vollziehen sich über lange Zeiträume in denen sie unterschiedliche Phasen durchlaufen – und zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Strategien der externen Vermittlung erfordern. Versucht man, regionale Autonomieprozesse in ihrer zeitlichen Dimension zu beschreiben, werden mindestens drei aufeinanderfolgende Phasen sichtbar (Woelk 2001):

Schaubild 3: Phasen regionaler Autonomieprozesse

	Handlungsratio	Rolle externer Vermittlung
Konfliktbeendigung und Verhandlungskompromiss	Frieden, Konflikttransformation	Mediation, Wissenstransfer, Anreize für kooperatives Verhalten
Umsetzung und Stabilisierung	Stabilität und (Rechts-) Sicherheit für die beteiligten Parteien, Freiheit von Interferenzen	Garantien und ggf. Schiedsinstanzen
Normalisierung und Neuorientierung	Handlungs- und Reformfähigkeit, Effizienz, Fortentwicklung der regionalen Capabilities	Vermittlung und Erfahrungsaustausch zu Good Practices

In Anlehnung an Woelk 2001

Die beiden wichtigsten Funktionen externer Akteure lassen mit den Begriffen *Geburtshilfe* und *Supervision* zusammenfassen (Schneckener 2002):

- Zur ersten Funktion der „Geburtshilfe“ gehören alle Aktivitäten, die dazu beitragen, eine Konfliktregulierung herbeizuführen. Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist das Engagement externer Vermittlung in Autonomiekonflikten zunehmend darauf gerichtet, durch Verhandlungen zwischen den politischen Vertretern der Konfliktparteien Kompromissregelungen zu erreichen. Externe Akteure können eher subtil wirken, indem sie ihre „guten Dienste“ und technische Unterstützung anbieten, sich aber mit eigenen Initiativen zurückhalten. Sie können als aktive Mediatoren auftreten, indem sie den Verhandlungsprozess organisieren, *shuttle diplomacy* zwischen den Akteuren betreiben und eigene Lösungsvorschläge machen oder militärischen und wirtschaftlichen Druck

ausüben, um die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu zwingen (*power mediation* oder *coercive diplomacy*).

- Unter der zweiten Funktion der „Supervision“ lassen sich alle Aktivitäten subsumieren, die zur Umsetzung und Überwachung einmal erzielter Vereinbarungen und Friedensverträgen dienen, darunter fallen Schlichtungs- und Schiedsverfahren (*arbitration*), Sicherheitsgarantien (*peace-keeping*), internationale Beobachtermissionen und Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (z.B. humanitäre Hilfe, Organisation von Wahlen, Aufbau von Institutionen, Rückkehr von Flüchtlingen, Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, Wirtschaftshilfen) sowie Übergangsverwaltungen.

Internationale Organisationen, staatliche Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen zeichnen sich durch unterschiedliche Stärken und Schwächen in der Fähigkeit zur externen Vermittlung in Autonomiekonflikten aus. Da insbesondere nach einem Friedensabkommen zahlreiche externe Akteure gleichzeitig aktiv sind, geht es in der Praxis um die richtige „Mischung“ von verschiedenen Formen des internationalen Engagements. Defizite bestehen hier meist in der Koordinierung der Akteure, in dem begrenzten Zeithorizont externen Engagements sowie in der mangelnden Fähigkeit, den Konfliktparteien hinreichende Sicherheitsgarantien zu geben.

Schaubild 4: Externe Vermittlung – Akteure und Funktionen

	Internationale Organisationen (IOs)	Staatliche Akteure	Zivilgesellschaftliche Akteure (NGOs)
Geburtshelfer-Funktion	Mediation, Entsendung von zivilen Beobachtern oder Fact-finding-Missionen, Peace-keeping-Operationen, Anreize für die Konfliktparteien, militärische Durchsetzung einer Friedenslösung	Kinstate/Advokatenstaat, z.B. in der Wahrnehmung der Interessen der betreffenden Region in bzw. vor IOs; Involvierung als Regionalmächte und/oder als neutrale Vermittler	Vorbereitung von offiziellen Verhandlungsprozessen, Aufbau informeller Kontakte und gegenseitigen Vertrauens (<i>track-two diplomacy</i>)
Garantie/Supervisor - Funktion	Sicherheitsgarantien, Entsendung von Richtern, Verwaltungsexperten und Polizisten, Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Reformen, Förderung von NGO-Initiativen, in seltenen Fällen Umsetzung von Teilen von Friedensabkommen in eigener Regie, etwa durch eine internationale Übergangsverwaltung, wie in Kosovo (UNMIK), Ost-Timor (UNTAET) oder in Bosnien (High Representative)	Garantiemacht zur Absicherung von Verhandlungsergebnissen der Konfliktparteien Bereitstellung von Personal und Ressourcen für Initiativen von IOs, z.B. für internationale Friedenseinsätze Förderung von NGO-Initiativen	Beteiligung an der Implementierung von Konfliktregelungen, z.B. in den Bereichen humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückkehr, Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen oder Versöhnungspolitik
Defizite	Begrenzte Handlungsfähigkeit (oft abhängig von der Zustimmung und der Bereitschaft staatlicher Akteure, Ressourcen zur Verfügung zu stellen), hohe Abstimmungskosten	Häufig von Eigeninteressen geleitet	Begrenzte Ressourcen und Durchsetzungsfähigkeit
Beispiele	OSZE in Südosteuropa, EU in Mazedonien, VN und NATO im Kosovo-Konflikt	Österreich (Südtirol), Norwegen (Kolumbien, Sri Lanka, Israel/Palästinenser)	Kirchliche Organisationen in Kolumbien, Guatemala, CAP und Bertelsmann Stiftung in Südosteuropa
Anmerkungen	Internationale Organisationen haben in den 90er Jahren für die Erreichung und Umsetzung von Autonomielösungen an Bedeutung gewonnen; das Paradigma der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten gilt nicht mehr uneingeschränkt	Tendenz zur power mediation, zur Androhung und Anwendung von ökonomischen und politischen Zwangsmitteln; Rückgriff auf Instrumente des Völkerrechts in der Regel nur bei Eigeninteresse	Aktivitäten richten sich in der Regel nicht direkt an die oberste politische Führung, sondern eher an die mittlere und untere Entscheidungsebene oder an zivilgesellschaftliche Kräfte

In Anlehnung an Schneckener 2002

6. Lösungsorientierte Mediation

Die Aussichten für eine erfolgreiche Mediation sind am größten, wenn sie sich in einem schrittweisen und aufeinander aufbauenden Prozess unter Einbindung aller Konfliktparteien vollzieht. Festgefahrene Autonomiekonflikte lassen sich nicht mit schnellen und vorgefertigten Lösungen bewältigen, sondern erfordern von den Konfliktparteien einvernehmlich entwickelte und umgesetzte Kompromisse.

Drittparteien können zur friedlichen Lösung von Autonomiekonflikten beitragen. Als Mediatoren kommt ihnen die Aufgabe zu, den Konfliktparteien zu einer „Horizontenerweiterung“ zu verhelfen, sie über die Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zu informieren und ihnen damit verschiedene Handlungsoptionen aufzuzeigen. Dies lässt sich mit einem Modell demonstrieren, das einen Prozess in sechs Schritten vorsieht (Schneckener 2002):

- Die Drittparteien bzw. externe Experten erläutern in einem ersten Schritt des „*Wissenstransfers*“ die verschiedenen Autonomielösungen. Dies sollte sowohl in abstrakter Form als auch durch die Illustration konkreter Beispiele und Erfahrungen geschehen. Dabei gilt es allerdings die Gefahr von vorschnellen, nur begrenzt zutreffenden Analogieschlüssen zu vermeiden, denn gute Erfahrungen, die in vielen Fällen gewonnen werden konnten, sind nicht ohne Weiteres auf andere Situationen übertragbar.
- Mit dem zweiten Schritt der „*Kontrafaktischen Optionsanalyse bzw. des Scenario Buildings*“ werden verschiedene Lösungsoptionen für den Konflikt oder bestimmte Teilaspekte des Konflikts durchgespielt. Dabei wird grundsätzlich keine Vorfestlegung getroffen, sondern das Ziel besteht darin, die Lösungsoptionen – ungeachtet der unterschiedlichen Präferenzen der Akteure – prinzipiell als gleichrangig zu behandeln. Es muss daher Klarheit darüber bestehen, dass die intellektuelle Bereitschaft, verschiedene Möglichkeiten ergebnisoffen zu diskutieren, keinesfalls eine politische Anerkennung der Optionen selbst bedeutet.
- Nachdem das gesamte Repertoire an Lösungsmöglichkeiten präsentiert und durchgespielt worden ist, folgt in einem dritten Schritt die „*Auswahl eines geeigneten verfassungspolitischen Leitbildes*“. Einem Baukastensystem vergleichbar sollen nunmehr einzelne Optionen oder Elemente von Autonomielösungen von den Beteiligten ausgewählt werden. Dabei gilt es insbesondere die Möglichkeit zur Kombination verschiedener Regelungen zu nutzen: Die zuvor analysierten Nachteile mancher Optionen lassen sich dadurch möglicherweise kompensieren. Indem die einzelnen Konfliktparteien eine Präferenzordnung für die einzelnen Optionen und Teilaspekte einer künftigen Autonomielösung erstellen, können sich ergänzende Interessen und mögliche Kompromisse identifiziert werden.

- Während die bisherigen Schritte noch eher experimentellen Charakter besaßen und maßgeblich der Verhandlungsfähigkeit der Konfliktparteien dienen sollen, geht es im vierten und schwierigsten Schritt darum, in die „*Kompromissbildung und Klärung von Einzelfragen*“ einzutreten. Das Ziel besteht nunmehr darin, verbindliche Absprachen und Vereinbarungen zum Gesamtkomplex und zu strittigen Einzelfragen zu Papier zu bringen. Dabei sollte die Maxime gelten, dass nichts als vereinbart gilt, solange nicht alles vereinbart ist. Ein „Eintextverfahren“, das verhindert, dass nicht immer wieder neue grundsätzlich unterschiedliche Lösungen vorgelegt werden, hat sich in verschiedenen Autonomiekonflikten bewährt. Ebenso kann sich die Setzung von überschaubaren Zeiträumen als sinnvoll erweisen. Erleichternd für eine Gesamtlösung sind zudem eine zeitliche Verknüpfung von Verpflichtungen, pragmatische, wenn auch unkonventionelle Lösungen sowie – wo möglich – die Einführung gegenseitiger Zugeständnisse.
- Ist eine Einigung auf bestimmte Prinzipien und Modalitäten erreicht, geht es im fünften Schritt um die „*konkrete Ausarbeitung*“, die umso umfangreicher und schwieriger sein dürfte, je größer das Misstrauen zwischen den Konfliktparteien ist. Die Regelungen müssen ausformuliert und spezifiziert werden. Dies sollte idealiter auf der Basis mehrerer Entwürfe unter der Leitung eines gemeinsamen Redaktionskomitees geschehen. Auch hier können Zeitgrenzen zur Erreichung eines Verhandlungsergebnisses sinnvoll sein, dürfen jedoch nicht zu eng bemessen werden.
- Als letzter Schritt folgt schließlich der förmliche „*Abschluss einer Vereinbarung*“, wobei oftmals die Unterhändler das Papier zunächst nur paraphieren, ehe es dann formell von der politischen Führung zumeist in einem symbolträchtigen Rahmen unterzeichnet wird. Gleichzeitig ist es wichtig, möglichst frühzeitig die Vereinbarung auf eine breitere Grundlage zu stellen, um ihre Legitimität zu erhöhen. Dies kann über verschiedene Mechanismen geschehen, beispielsweise durch Parlamentsbeschluss, ein Referendum oder durch eine gemeinsame Vereinbarung beider Seiten. In allen Fällen ist es notwendig, innerhalb des eigenen Lagers möglichst schon während der vierten und fünften Phase für sich abzeichnende Kompromisse zu werben und wichtige Funktionsträger einzubinden. Eine pluralistische Struktur innerhalb der Konfliktparteien senkt zwar das Risiko einer gewaltsamen Konflikteskalation. Für die Umsetzung eines Verhandlungskompromisses zur Beendigung eines bereits ausgebrochenen gewaltsamen Konflikts kann jedoch eine geschlossene Struktur erforderlich sein, um verbindliche Zusagen umsetzen zu können und zu verhindern, dass oppositionelle Kräfte sich durch eine Radikalisierung bzw. ein „Zurückholen der Gewalt“ zu profilieren versuchen.

Schlussbemerkung: Ein Recht auf Autonomie?

Auch wenn sich bislang kein genereller Anspruch auf eine bestimmte Ausformung von Autonomie für nationale Minderheiten aus dem Völkerrecht ableiten lässt, so garantieren die bestehenden Instrumente jedoch ein ‚Right to Negotiate Autonomy‘ (Lapidoth 2001). Die Unbestimmtheit des Autonomiebegriffs ist dabei nicht notwendig ein Hinderungsgrund, ein

Recht auf Autonomie wäre zunächst auch nicht unbestimmter als das Recht auf freie Ausübung der eigenen Religion (Gilbert 2001). Zusammenfassend ergibt die Analyse der einschlägigen Instrumente des Völkerrechts, dass

- weder die einseitig proklamierte Sezession aus dem staatlichen Verbund noch die Zwangsassimilierung von nationalen Minderheiten bzw. historisch gewachsener regionaler Identitäten mit den Normen des Völkerrechts vereinbar sind;
- nationale Minderheiten nicht nur ein Recht auf politische Anerkennung haben, sondern auch auf eine effektive politische Teilhabe, wozu zumindest auch das Recht gehört, sich für Autonomie einsetzen zu können;
- asymmetrische regionale Autonomierechte für nationale Minderheiten mit dem internationalen Recht im Einklang stehen, solange sie die Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien wahren sowie die Integrität bestehender Staaten respektieren;
- die Staatengemeinschaft in den Fällen, in denen legitime – d.h. in erster Linie gewaltfreie – Autonomiebestrebungen einer Minderheit von Seiten des Staates völlig negiert werden, anhaltende Repressionen und Marginalisierung das Handeln einer Regierung bestimmen, im Prinzip über rechtliche und politische Instrumente verfügt, ein „commitment to negotiate autonomy“ durchzusetzen.
- aus völkerrechtlicher Sicht keiner bestimmten verfassungspolitischen Ausformung von Autonomie der Vorzug gegeben wird und damit stets Lösungen *innerhalb* nationaler Verfassungsordnungen gefunden werden müssen – entsprechend den gegebenen Rahmenbedingungen sowie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und in Abwägung mit anderen Rechten. Für Regionen, in denen nationale Minderheiten die Mehrheit bilden, finden sich im Völkerrecht zunehmend Hinweise, die territoriale Lösungen nahe legen, ohne dass sich hieraus jedoch eine Verbindlichkeit für die betreffenden Staaten ergibt, die eine bestimmte interne Gliederung des Staatsaufbaus vorschreiben würde. Regionale Autonomie bleibt in allen verbindlichen Rechtstexten des Völkerrechts bislang „a possible means“ unter anderen. In diesem Sinne lässt sich aus dem Völkerrecht sowie aus demokratiethoretischer Perspektive ein Anspruch auf Autonomie, jedoch nicht auf dessen konkrete verfassungspolitische Ausformung ableiten. Letztere ist stets eine „solution of choice“, die auf dem Verhandlungsweg von den beteiligten Akteuren gefunden werden muss.

Ziel für den Umgang der Staatengemeinschaft mit regionalen Autonomiebestrebungen sollte die Verbindung des Grundsatzes staatlicher Integrität und dem Prinzip des Gewaltverzichts sein. Der Grundsatz der territorialen Integrität der Staaten und ihrer souveränen Gleichheit, wie in der Charta der UN niedergelegt, sollte nicht angetastet werden. Wenn der Gewaltverzicht daneben zu einem Grundsatz gleicher Qualität erklärt würde, so würde man ein Ordnungssystem erhalten und eine Entscheidungsorientierung schaffen. Das würde bedeuten, dass friedliche, d.h. vereinbarte Trennungen oder Zusammenführungen von Staaten möglich sind. Das Entscheidungssystem würde in der Konsequenz verlangen, dass jede Forderung nach Selbstbestimmung, Autonomie oder Sezession – solange sie mit friedlichen Mitteln verfolgt wird – die Unterstützung der Staatengemeinschaft im Rahmen friedlicher Regelungen findet, Gewaltanwendung aber zum Verlust der internationalen Unterstützung

führt. Die Verbindung von territorialer Integrität und Gewaltverzicht würde eine politische Verpflichtung der Staaten verlangen; den Staaten und den nach Autonomie strebenden Minderheiten Unterstützung zu geben und denen zu versagen, die diese Verpflichtung verletzen (Bahr 1996). Denn gleich, ob man auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, den Status indigener Völker, die Rechte von nationalen oder historischen Minderheiten abhebt: es geht um Autonomiebestrebungen von Gruppen, die sich durch eine gemeinsame Geschichte, Kultur und Identität auszeichnen und darum im Prinzip nach den gleichen Maßstäben beurteilt werden sollten.