

**Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt:
Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten**

Sascha Meinert

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

C·A·P

Centrum für angewandte Politikforschung

INHALT

Handlungsbedarf	3
I. Regionale Autonomie als Konzept zur Bewältigung ethno-politischer Konflikte	6
II. Normative Grundlagen: „The Right to negotiate Autonomy“.....	8
Regionale Autonomie in demokratietheoretischer Perspektive	8
Die ökonomische Dimension von regionalen Autonomiebestrebungen	9
Normative Ableitungen aus dem Völkerrecht.....	9
III. Reichweite und verfassungspolitische Leitbilder des Konzepts der regionalen Autonomie	11
IV. Der vertragsföderale Charakter regionaler Autonomielösungen.....	15
VI. Erfolgsbedingungen für den Umgang mit regionalen Autonomiebewegungen	18
Frühzeitige Anerkennung von Autonomiebewegungen.....	18
Einbindung und Stärkung der Mitverantwortung aller beteiligten Gruppen/Akteure.....	18
Transformation der Kommunikation der Konfliktparteien	19
Föderaler Grundkonsens und moderate Akteursstrategien	19
Bipolare Konstellationen transformieren	20
Schrittweise Implementierung und Entwicklung von Autonomiefähigkeit	20
Flankierende Maßnahmen und Regelungen	21
VII. Konstitutionelle Steuerungselemente für tragfähige regionale Autonomieprozesse.....	21
Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit unerlässlich	21
Gemeinsame Grundwerte und individuelle Grundrechte absichern	22
Klare aber in Einvernehmen veränderbare Kompetenzzuordnung festlegen.....	22
Verantwortlichkeit regionaler Akteure gewährleisten.....	25
Adäquate Ressourcenverteilung sicherstellen	25
Klare Regeln und Schranken der Staatsaufsicht	26
Einbindung der Regionen in den gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess.....	27
Akzeptierte und wirksame Mechanismen der Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten	27
Verfassungspolitische Instrumente zur Neuorientierung	28
VIII. Perspektiven für die externe Vermittlung – Akteure und Instrumente.....	30
Internationale Organisationen	33
Staatliche Akteure	33
Nichtstaatliche Organisationen	34
IX. Lösungsorientierte Mediation	35
Wissenstransfer	36
Kontrafaktische Optionsanalyse/Scenario Building	36
Auswahl eines geeigneten verfassungspolitischen Leitbildes.....	36
Kompromissbildung und Klärung von Einzelfragen	36
Konkrete Ausarbeitung.....	37
Abschluss der Vereinbarung	37
Schlussfolgerungen – Schritte zur Autonomie.....	38

Handlungsbedarf

Während zwischenstaatliche Konflikte zunehmend friedlich ausgetragen werden, hat die Anzahl innerstaatlicher ethnopolitischer und nationaler Gewaltkonflikte seit den späten 60er Jahren bis Mitte der 90er Jahre deutlich zugenommen.¹ In den Jahren 1992/93 erreichten sie mit (je nach Zählweise) 60-70 gewaltsam ausgetragenen Konflikten einen Höhepunkt, was maßgeblich auf das Machtvakuum im Zuge der Auflösung der Sowjetunion zurückzuführen ist. Gegen Ende der 90er Jahre hat sich die Zahl der innerstaatlichen Gewaltkonflikte auf etwa 30-40 eingependelt,² wobei es sich mehrheitlich um Autonomie- und Sezessionskonflikte handelt.³ Auch wenn latente oder eskalierte Gewaltkonflikte in der Forschungsliteratur und im Engagement Internationaler Organisationen die größere Aufmerksamkeit erfahren, darf hier jedoch nicht übersehen werden, dass mehr als zwei Drittel aller Autonomiekonflikte auf friedlichem Wege ausgetragen werden. In der Tat konnte die überwiegende Zahl der ethnopolitischen bzw. nationalen Gewaltkonflikte der letzten Dekaden auf dem Verhandlungsweg einer friedlichen Lösung zugeführt werden, häufig verbunden mit regionalen Autonomieregelungen für die betroffenen Gruppen.⁴ Die Schaffung von autonomen Regionen auf der Grundlage von Friedensabkommen, Verfassungsänderungen und politischen Pakten (Autonomiestatuten) konnte gewaltsame Konflikte in institutionalisierte Formen der Machtteilung und des Interessenausgleichs transformieren, wenngleich die Verwirklichung von Autonomieregelungen stets lange Phasen der Implementierung und Konsolidierung in Anspruch genommen hat. Empirisch lässt sich beobachten, dass gerade in der Implementierungsphase von Autonomielösungen die Gefahr des Rückfalls in gewaltsame Konflikte hoch ist.

Gleichzeitig gilt, dass entgegen der Annahme, regionale Autonomiebestrebungen würden im Zuge der Auflösung traditioneller Strukturen und zunehmender räumlicher und sozialer Mobilität an Bedeutung verlieren, Regionalisierungstendenzen seit den 70er Jahren eine anhaltende Renaissance erfahren. Regionen treten vermehrt als eigenständige politische Einheiten auf und artikulieren ihre Interessen und Ansprüche gegenüber zentralstaatlichen Regierungen, anderen Regionen des staatlichen Verbunds und zunehmend auch gegenüber supranationalen Organisationen.

Eine Vielzahl von Staaten steht damit vor der Herausforderung, unterschiedliche historisch gewachsene Identitäten in ein politisches Gemeinwesen zu integrieren. Hierbei haben Entwicklungen im Völkerrecht neue normative Grundlagen für den Umgang mit regionalen Autonomiebewegungen geschaffen. Dies wirkt sich auch auf die Praxis internationaler Organisationen aus, auf die Perspektiven externer Vermittlung und damit Einflussnahme von Drittparteien in Autonomiekonflikten. Der darin erkennbare Paradigmenwechsel im Verständnis des Aufbaus und der (homogenisierenden) Rolle von Staaten hat dazu beigetragen, dass zahlreiche Staaten regionale Autonomierechte in ihre Verfassungsordnung aufgenommen haben, entweder durch eine Föderalisierung (z.B. Belgien, Nigeria, Russland) oder durch die Gewährung spezieller Autonomierechte für historische Minderheiten bzw. Regionen (z.B. Moldawien, Papua Neu Guinea, Äthopien, Indonesien). Einzelne Verfassungen sehen die Möglichkeit regionaler Autonomierechte vor, ohne die spezifischen Regionen zu benennen (z.B. Spanien, Italien). Es muss an dieser Stelle jedoch auch erwähnt werden, dass zahlreiche Verfassungen regionale Autonomierechte, insbesondere die

asymmetrische Gewährung von Kompetenzen explizit ausschließen bzw. stark beschränken und den unitarischen Charakter des Staates hervorheben (z.B. Frankreich, Rumänien, Türkei, Verbot ethnischer Parteien in Bulgarien). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch das auf Druck der Europäischen Union und der OSZE im August 2001 zur Beendigung des albanisch-slawomazedonischen Konflikts geschlossene Abkommen von Ohrid, in dem es in Art. 1.2 klar heißt: „Ethnische Probleme können nicht territorial gelöst werden“ Dennoch zeigen der zunehmende Bezug auf territoriale Lösungen im Völkerrecht und nationalen Verfassungsordnungen und ein neu erstarkender Regionalismus in allen Teilen der Welt, dass ein Großteil der innergesellschaftlichen Konflikte der Gegenwart eine regionale Dimension aufweist. Das Spektrum der Zielsetzungen regionaler Akteure reicht hierbei von eigenen Gestaltungsspielräumen in bestimmten Politikfeldern oder Formen der personalen Autonomie, einer größeren Teilhabe an den staatlichen Ressourcen, über eine stärkere Partizipation am gesamtstaatlichen politischen Entscheidungsprozess bis hin zur Sezession und eigenen Staatswerdung. Dieser Prozess kann von bereits bestehenden Institutionen ausgehen, oder neue Formen der Staatsgliederung hervorbringen.

Der vorliegende Ergebnisbericht bündelt die Ergebnisse des Projekts „Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen“, das die Bertelsmann-Stiftung in Kooperation und der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung durchgeführt hat. Anliegen des Projekts war es, den aktuellen Bedeutungsgehalt sowie die Reichweite des Konzepts der regionalen Autonomie in multiethnischen Staaten auszuloten. Anknüpfend an eine Bestandsaufnahme unterschiedlicher Konzepte einer verantwortungsvollen Regierungsführung, die unter wirksamer Einbindung der regionalen und kulturellen Vielfalt die gesellschaftliche Integration innerhalb bestehender Staaten stärken, wurden Optionen für eine effiziente Umsetzung erarbeitet. Hierzu wurden mehrere Gutachten zu spezifischen Fragestellungen vergeben und zwei Experten-Workshops durchgeführt.

Im Einzelnen sind folgende Gutachteraufträge vergeben worden, deren Schlüsselergebnisse in das vorliegende Papier Eingang gefunden haben. Ruth Lapidoth hat in ihrer Studie „Elements for Stable Regional Autonomy Arrangements“ systematisch die Optionen für die verfassungspolitische Ausgestaltung regionaler Autonomielösungen analysiert und zentrale Erfolgskriterien für deren Nachhaltigkeit identifiziert. Ulrich Schneckener hat in seinem Gutachten „Schritte zur Autonomie – Leitfaden für externe Vermittlung“ Möglichkeiten der Mediation von bereits ausgebrochenen Autonomie- und Sezessionskonflikten aufgezeigt und ein Phasenmodell für die Konflikttransformation hin zu einem von allen Konfliktpartien getragenen Verhandlungskompromiss entworfen. Jens Woelk wurde damit beauftragt, die zeitliche Dimension von Autonomieprozessen zu untersuchen und hat in seinem Papier herausgearbeitet, dass Autonomielösungen nicht statisch sein können, sondern zu gewissen Zeitpunkten eine Neuorientierung erfordern. Ulrich Golüke hat in das Projekt ein Modell einer strukturierten Optionsanalyse für Autonomiekonflikte eingebracht, das für die Mediation fruchtbar gemacht werden kann und auf die Kosten-Nutzen-Kalküle der Konfliktparteien abzielt. Roland Sturm ist der Frage nach den „Finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte“ nachgegangen und hat sein Hauptaugenmerk auf Kriterien für die Optimierung der Balance in der Kompetenzverteilung zwischen der regionalen und gesamtstaatlichen Ebene gerichtet. Darüber hinaus wurden konkrete Fallstudien u.a. von Martin Brusis zu den Regionalisierungsprozessen in Mittel- und Osteuropa, so wie von

Andreas Heinemann-Grüder zu den Entwicklungen in Russland und den anderen GUS-Staaten erarbeitet.

Zwar wurden Autonomielösungen innerhalb des Projekts „Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen“ primär im Zusammenhang mit ethnopolitischen Identitäts- und damit Loyalitätskonflikten zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene, zwischen Minderheiten und den ‚Titularmehrheiten‘ von Nationalstaaten analysiert. Doch hat sich auch in diesen Fällen gezeigt, dass die untersuchten Autonomieprozesse in enger Wechselwirkung mit der allgemeinen Gliederung des Aufbaus der betroffenen Staaten, deren internen intergouvernementalen Beziehungen und der Zuordnung von Kompetenzen stehen. So lassen sich zahlreiche Beispiele anführen, in denen die Gewährung von regionaler Autonomie für eine oder mehrere nationale Minderheiten zu einer Regionalisierung des gesamten Staatsgebiets zumindest beigetragen haben. Umgekehrt scheinen Staaten, die über eine Tradition der vertikalen Machtteilung und regionalen Selbstverwaltung verfügen, besser gerüstet, nationale Minderheiten zu integrieren.

Dabei sind ethnische wie regionale Identitäten nicht als statisch bzw. als gegeben zu betrachten, sondern politisch wirksame Ordnungsmuster und Leitbilder, die von bestimmten Interessengruppen mit historisch wechselnden Anliegen und Zielen getragen werden. Regionen als Bezugspunkt politischer Mobilisierung werden geschaffen, können über die Zeit an Bedeutung gewinnen oder verlieren und unter bestimmten Umständen in der politischen Arena erneut verstärkt in Erscheinung treten. Es ist darum von zentraler Bedeutung, wer die Träger von Autonomiebestrebungen sind, welche Ziele sie verfolgen und in welchem gesamtstaatlichen Kontext sich Autonomieprozesse entfalten.

I. Regionale Autonomie als Konzept zur Bewältigung ethno-politischer Konflikte

Zahlreiche innerstaatliche Konflikte der Gegenwart drehen sich um den Ruf nach Autonomie und dessen Repression. Gerade weil Autonomie nach wie vor für viele Regierungen ein Reizwort darstellt, Internationale Organisationen Autonomielösungen gewöhnlich skeptisch gegenüberstehen und zudem auch Minderheitenvertreter oft Autonomielösungen für sich ablehnen und Eigenstaatlichkeit fordern, werden häufig Entwicklungschancen verspielt und Konflikte verschärft.

Die Bewertung des Lösungspotenzials regionaler Autonomielösungen für die Integration distinkter politischer Gruppenidentitäten innerhalb eines staatlichen Verbands fällt in der Forschungsliteratur wie in der politischen Praxis ausgesprochen kontrovers aus. Gleichzeitig ist das Konzept der regionalen Autonomie nach wie vor einer der am häufigsten vorgebrachten Lösungsansätze für ethno-politische Konflikte, zumindest wenn die betreffende Minderheit eine regionale Konzentration aufweist, ein bestimmtes Gebiet traditionell mit ihr assoziiert wird und/oder der Konflikt weitgehend auf eine bestimmte Region des Staates begrenzt ist. In vielen Fällen haben regionale Autonomielösungen zur Transformation von innergesellschaftlichen Konflikten hin zu einem friedlichen und konstruktiven Zusammenleben beigetragen. In anderen haben sie lediglich zu einer ‚institutionalisierten Konfrontation‘ (Marko) und letztlich zu erneut aufbrechenden Konflikten geführt. Andere Beispiele zeigen, dass regionale Autonomie auch zu mehr oder weniger subtilen Formen der Ausgrenzung von Minderheiten oder Handlungsblockaden und Ineffizienzen staatlicher Politik führen kann.

Wenn es aber erst einmal zu Gewalt und Repression gekommen ist und/oder sich klare mit einem bestimmten Gebiet verbundene Gruppenidentitäten herausgebildet haben, bietet die Etablierung responsiver Minderheitenrechte keine hinreichende Perspektive mehr. Zugleich ist es aussichtslos, ethnisch homogene Nationalstaaten schaffen zu wollen, denn zum einen steht dem die Integrität bestehender Staaten entgegen, zum anderen ist es auch praktisch unmöglich, den rund 3500 existierenden Ethnien ein klar abgegrenztes Staatsgebiet zuzuordnen. Eine Lösungsperspektive bieten hier Autonomielösungen, die sich bei allen Unterschieden in der Definition von Autonomie durch ein wesentliches Merkmal auszeichnen: Sie sollen zugleich die Integrität bestehender Staaten wahren (was als ein wesentliches Merkmal für die Stabilität des Internationalen Systems gesehen wird) und der betreffenden Gruppe ein höheres Maß an Selbstbestimmung für die Bereiche ermöglichen, die sie unmittelbar betreffen. Gewöhnlich verbinden sich mit Autonomielösungen primäre Kompetenzen für die betreffende Gruppe (bei personalen Autonomielösungen) bzw. Region (bei territorialen Autonomielösungen), die dem Zugriff der gesamtstaatlichen Ebene entzogen sind. Diese Form der Machtteilung läuft stets auf eine Form der geteilten Souveränität hinaus. Der inklusive Charakter regionaler Autonomielösungen zeichnet sich mithin dadurch aus, dass die Bürger eines Staates zugleich eine regionale *und* eine auf den gesamtstaatlichen Verband gerichtete Identität entwickeln können. Personale oder funktionale Minderheitenrechte können hierbei oft nur begrenzt strukturelle Nachteile einer Minderheit kompensieren. Grundsätzlich sind territoriale Lösungen gegenüber einer personalen oder funktionalen Autonomie vorzuziehen, da letztere eine eindeutige Zuordnung erfordern und damit einen inhärent exklusiven Charakter aufweisen und den politischen Eliten Anreize für

eine Segmentierung des politischen Raums schaffen.⁵ Personale Autonomie bleibt zudem in der Regel auf kulturelle Angelegenheiten beschränkt.

Die Erfahrung zeigt, dass regionale Autonomieregelungen unter sehr unterschiedlichen Vorzeichen zustande kommen können:

- Die Etablierung regionaler Autonomieregelungen steht empirisch häufig in einem engen Zusammenhang mit Regimewechseln und Transformationsprozessen vormals autoritär-zentralistisch geführter Staaten (z.B. Spanien, Indonesien, Russland, Südafrika). Die verbreitete Sichtweise, dass die politische Mobilisierung entlang ethnischer Trennlinien aus der Erosion autoritativ-zentralistischer Systeme resultiert ist jedoch unvollständig. Vielmehr ist sie bereits ein Bestandteil des Demokratisierungsprozesses – nämlich der Frage, wo welche Regelungsmaterien angesiedelt sein sollen.
- Autonomiebestrebungen sind oft die Folge von Staatsneugründungen (z.B. Ungarn in der Slowakei, Krajna in Kroatien, Monte Negro in Jugoslawien/Serbien-Montenegro, Gagausien in Moldavien). Häufig handelt es sich hierbei um reverse, neue Minderheiten, die vor der Unabhängigkeit der dominierenden Mehrheit angehörten (z.B. Russen in Litauen, Serben in Kroatien bis 1995).
- Regionale Autonomieregelungen können dazu dienen, Demarkationslinien, die sich als Konsequenz von gewaltsamen Konflikten ergeben haben, in einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu integrieren (z.B. Zypern?, Irakisch-Kurdistan?).
- Regionale Autonomierechte kommen Gebieten zu, die im Zuge der Dekolonialisierung keine vollkommene Unabhängigkeit erreicht haben (z.B. Neu Kaledonien, Grönland, Puerto Rico, Cook Islands).
- Auch für indigene Völker zeichnet sich ein Recht auf regionale Autonomielösungen ab (vgl. hierzu auch die in den 90er Jahren entstandenen Autonomieregelungen in Kanada und Australien für indigene Bevölkerungsgruppen).
- Autonomieregelungen können erforderlich sein, wenn ein Gebiet einem anderen Staatsverband zugesprochen wird (z.B. Hongkong, Macao, Südtirol).
- Autonomielösungen können eine Übergangslösung auf dem Weg zur Eigenstaatlichkeit sein (Monte Negro?, Neukaledonien?).
- Das Leitbild der regionalen Autonomie eignet sich zudem für Situationen, in denen Konflikte auf eine bestimmte Region des Staates begrenzt sind in der mehrere ethnische/nationale Gruppen zusammenleben und aus funktionalen Gründen keine parallelen politisch-administrativen Strukturen innerhalb dieser Region entwickelt werden können, oder sie können für Regionen entwickelt werden, auf die mehrere Staaten Ansprüche erheben (z.B. Nordirland, Kashmir, Zypern, Gibraltar?).
- Regionale Autonomie ist ein integraler Bestandteil staatlicher Verfassungsordnungen und es mag redundant erscheinen – regionale Autonomielösungen kommen zustande, wenn die Verfassung eines Staates diese Möglichkeit vorsieht (z.B. spanische Autonome Gemeinschaften).
- Schließlich können Autonomieregelungen im Sinne von „Non-Centralization“ die Eigenständigkeit von Einheiten bewahren, die sich in einem föderalen Verbund zusammenschließen wollen.

Territoriale Autonomielösungen bieten sich somit zusammenfassend für Minderheiten an, die in einer historisch gewachsenen Beziehung zu einem bestimmten Gebiet stehen, dort die

Bevölkerungsmehrheit bilden, eine lokale bzw. regionale Selbstverwaltung eine gewisse Tradition hat und auch dem aktuellen Forderungskatalog der legitimen regionalen Akteure entspricht. Autonomielösungen können insofern auch als eine Antwort auf separatistische Bestrebungen verstanden werden, die im Extremfall mit Gewalt eine Sezession anstreben, selbst wenn sie – wie in den meisten Fällen – nicht von der Mehrheit einer Gruppe, sondern von einer militanten Minderheit getragen werden. 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). Autonomieregelungen können dabei durch die gesamtstaatliche Ebene ‚von oben‘ etabliert werden, auf der Grundlage eines Verhandlungsergebnisses zwischen dem Gesamtstaat und der Region und/oder auf internationalen Druck hin zustande kommen.

II. Normative Grundlagen: „The Right to negotiate Autonomy“:

Unterschiedliche Entwicklungen haben zu einer wachsenden Attraktivität regionaler Autonomielösungen beigetragen.

Regionale Autonomie in demokratietheoretischer Perspektive

Demokratie setzt die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten voraus. Genau deshalb können strukturelle Minderheiten-Mehrheitenverhältnisse in multiethnischen Gesellschaften zu Demokratiedefiziten führen.⁶ Aus demokratietheoretischer Sicht können regionale Autonomieregelungen in diesem Sinne zur Konsolidierung von Demokratisierungsprozessen und zu besseren Partizipationschancen beitragen. Autonomierechte können grundsätzlich auf ethnischen oder territorialen Kriterien beruhen, wobei es in den Fällen einer regionalen Konzentration von Minderheiten unweigerlich zu Überschneidungen kommt. Wenn Autonomieregelungen das Anliegen zugrunde liegt, regionale Interessen im gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess angemessen zu berücksichtigen und regionale Angelegenheiten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu gestalten, ist das Konzept völlig vereinbar mit dem Demokratieprinzip. Es besteht aus demokratietheoretischer Sicht kein Erfordernis für einen unitarischen Staatsaufbau. Die strikte Einheit des staatlichen Rechtskreises und der uneingeschränkte Parlamentsvorbehalt auf gesamtstaatlicher Ebene erweisen sich als theoretische Paradigmen, die sich immer weniger mit der Realität der Staatenwelt decken. Im Gegenteil gewinnen die Strukturprinzipien von Subsidiarität und Dezentralisierung als Merkmal responsiver Demokratien zunehmend an Bedeutung.

Die wachsende Bezugnahme auf regionale Autonomielösungen steht in einem engen Zusammenhang mit der in den letzten drei Jahrzehnten erfolgten Demokratisierung der Staatenwelt. Waren zu Beginn der 70er Jahre lediglich ein Viertel der unabhängigen Staaten demokratisch verfasst, gehen heute in rund zwei Drittel aller Staaten die Regierungen aus mehr oder weniger offenen Wahlen hervor. Geht man davon aus, dass es unter den Bedingungen eines autoritativ-zentralistisch geführten Staates keine wirkliche Autonomie von Regionen geben kann, so ist sie heute in den meisten Teilen der Welt zumindest möglich. Ein weiteres wesentliches Merkmal von Demokratie ist, dass kein Akteur bzw. keine Institution unbeschränkte Autorität inne hat. Aus demokratietheoretischer Sicht sind Formen regionaler

Autonomie damit auch Ausdruck einer vertikalen Machtbegrenzung, die sowohl der gesamtstaatlichen wie der regionalen Ebene Beschränkungen setzt. Dieser Aspekt ist insbesondere für Transformationsprozesse vormals zentralistisch-autoritärer Herrschaftssysteme von Bedeutung. Aber auch in konsolidierten Demokratien wächst das Bedürfnis nach überschaubaren Strukturen und Partizipation. Zahlreiche Formen regionaler Autonomie haben sich hier über die letzten Dekaden herausgebildet (z.B. Regionalisierung in Frankreich seit 1982, Devolution in Großbritannien, Föderalismus in Italien) und das dezentrale Element dieser Gesellschaften gestärkt.

Die ökonomische Dimension von regionalen Autonomiebestrebungen

Nicht zuletzt die Persistenz regionaler ökonomischer Disparitäten hat zu einer stärkeren Aufmerksamkeit für die stets spezifischen Erfordernisse der Regionalentwicklung beigetragen. Eine andere Motivationsstruktur regionaler Autonomiebestrebungen lässt sich damit zusammenfassend mit dem Begriff des *Wohlfahrtsregionalismus* umschreiben. Hierbei geht es zum einen um die Entfaltung endogener Potenziale und Strategien der Regionalentwicklung unter den Bedingungen offener Märkte, die zunehmend durch überstaatliche Rechtsordnungen abgesichert sind, zum anderen um die Verringerung der Kosten nationalstaatlicher Politiken. Angesichts der wachsenden Komplexität staatlicher Aufgaben und mangelnder Finanzen machen Staaten zunehmend davon Gebrauch, Kompetenzen an Regionen abzugeben, um Kostenersparnisse in der Bereitstellung öffentlicher Güter zu realisieren; dieser Trend lässt sich zumindest für die subnationale Ebene der OECD-Länder über die letzten 20 Jahre belegen. Regionen kommt im Zuge offener Märkte und angesichts der sinkenden Fähigkeit von Staaten, erstere durch protektionistische Maßnahmen zu schützen, ein höheres Maß an Eigenverantwortlichkeit für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu. Die Regionalisierung von Steuerungskompetenzen ist in diesem Sinne komplementär zu den Dynamiken der Globalisierung zu sehen. Die zunehmende Integration über nationalstaatliche Grenzen hinweg und die Heraufzoning von vormals originär staatlichen Aufgaben ist, dass bestimmte Kompetenzen der ‚Konfliktmasse‘ zwischen Staat und Region sukzessive entzogen werden. Im Zuge der Europäischen Integration haben sich zudem neue Handlungsspielräume der grenzüberschreitenden regionalen Kooperation ergeben (Europaregionen, Euregios), was auch Regionen zu Gute kommt, die zu Gebieten eines anderen Staates eine enge kulturelle Affinität aufweisen. Im Ergebnis stärkt die überstaatliche Integration von Politik und Normen sowohl die Bereitschaft von staatlichen Regierungen, Formen der regionaler Autonomie innerhalb ihres Staatsgebietes zu etablieren, als auch die Bereitschaft von regionalen Akteuren, sich auf solche einzulassen. Zahlreiche Untersuchungen belegen, dass die Anliegen eines Wohlfahrtsregionalismus häufig in enger Wechselwirkung mit der Mobilisierung regionaler Identitäten stehen. Zum einen scheint es, dass ethnisch-kulturelle Merkmale mobilisiert werden, um wirtschaftliche Interessen zu legitimieren (z.B. Norditalien). Umgekehrt brauchen die Akteure regionaler Autonomiebewegungen den wirtschaftlichen Erfolg, um Autonomierechte wirkungsvoll nutzen zu können und ihren Rückhalt zu sichern.

Normative Ableitungen aus dem Völkerrecht

Die normativen Grundlagen des Konzepts der regionalen Autonomie beruhen in völkerrechtlicher Sicht auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Rechten der

Angehörigen von Minderheiten. Aktuelle Beispiele externer Einflussnahme sind die UN-Resolutionen zum Kosovo, Osttimor und Nordirak und die damit verbundenen Interventionen. Das Gebot der Nichteinmischung, das das Kalkül zu Zeiten des Ost-Westkonflikts dominierte, wird nicht mehr absolut gesetzt.

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 für die weitere Kodifizierung im Völkerrecht, denn ein Recht auf Autonomie wäre zunächst auch nicht unbestimmter als das Recht auf freie Ausübung der eigenen Religion. „However, the fact that the right can only be concretized by reference to local facts does not mean that the right itself is uncertain, merely that its implementation must be case specific – international human rights law has long accepted that rights need a practical context“ (Gilbert 2001, 17). 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;
- Autonomierechte für eine bestimmte Region Gegenstand von internationalen Verträgen (bilateral und multilateral) sein können;
- die Staatengemeinschaft in den Fällen, in denen legitime – d.h. in erster Linie gewaltfreie – Autonomiebestrebungen von Seiten des Staates völlig negiert werden, anhaltende Repressionen und Marginalisierung gegenüber Minderheiten das Handeln einer Regierung bestimmen, 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 bzw. 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“. In diesem Sinne lässt sich aus dem Völkerrecht sowie aus demokratietheoretischer 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.

Insgesamt fehlt es im Völkerrecht jedoch bislang an hinreichenden Normen und Instrumenten für den Umgang mit Autonomiekonflikten. Ziel 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 friedlich bleibt, 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. Denn gleich, ob man auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, den Status indigener Völker oder die kodifizierten Rechte von nationalen Minderheiten abhebt: es geht um die Rechte und Autonomiebestrebungen von Gruppen, die sich durch eine gemeinsame Geschichte, Kultur und Identität auszeichnen und darum im Prinzip nach den gleichen Maßstäben beurteilt werden sollten.

III. Reichweite und verfassungspolitische Leitbilder des Konzepts der regionalen Autonomie

Das Konzept der regionalen Autonomie ist weniger ein staatsrechtlich definierter, sondern ein normativ-konzeptioneller Begriff, der stets der spezifischen verfassungspolitischen Ausformung bedarf.

Im Gegensatz zu Formen der Regionalisierung, die von der gesamtstaatlichen Ebene für eine Steigerung der Effizienz des Regierungshandelns installiert werden, beruht das Konzept der regionalen Autonomie auf der *Initiative* regionaler Akteure und Bewegungen sowie deren Anerkennung in der Verfassungsordnung des Gesamtstaats. Gleichzeitig setzt das Konzept der regionalen Autonomie die Bereitschaft voraus, die Integrität des betreffenden Staates sowie gegenseitige Interdependenzen und gemeinsame Interessen anzuerkennen, die ein gesamtstaatliches Regierungshandeln legitimieren. Autonomie ist damit untrennbar mit der Frage nach deren Integration bzw. ihrer Rolle im Staatsganzen verbunden und stets die „balance to be found between territorial States as they are presently constituted and the legitimate expressions of national or cultural identity upon which smaller groups will continue to exist“.⁷ 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. Das bedeutet freilich nicht, dass gefundene Kompromisse zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene durch eine Seite permanent zur Disposition gestellt werden können, sondern dass jeder Autonomieprozess Mechanismen erfordert, die eine einvernehmliche Neuorientierung ermöglichen.

Das Leitbild der regionalen Autonomie beruht in verfassungsrechtlicher Sicht auf dem Territorialitätsprinzip; Träger der Autonomie ist eine Gebietskörperschaft, der bestimmte staatliche Angelegenheiten überantwortet sind. Regionale Autonomie setzt voraus, dass die betreffende Region mit spezifischen legislativen Befugnissen ausgestattet ist. Regionaler Autonomie liegt die Anerkennung eines Kernbereiches spezifischer, mit der Entwicklung der Region verbundener Kompetenzen zugrunde. Der Begriff der regionalen Autonomie ist in staatsrechtlicher Sicht für Gebietseinheiten unterhalb der Schwelle zur Eigenstaatlichkeit vorbehalten, die selbständig bestimmte Funktionen der Verwaltung, Gesetzgebung und ggf. Rechtsprechung wahrnehmen. Ausnahmen bilden hierbei 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.

Autonomieprozesse vollziehen sich in der Regel zwischen Einheiten, die – was die Machtkonstellation betrifft – in einer asymmetrischen Beziehung zueinander stehen; im Falle von regionalen Autonomieprozessen primär zwischen dem Gesamtstaat bzw. dessen Titularmehrheit und einer oder mehrerer regionalen bzw. nationalen Minderheiten. Autonomie versteht sich in diesem Sinne als 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. 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 Implementierung, der horizontalen und auf die Region zugeschnittenen Verknüpfung sektoraler Politiken sowie der Vernetzung regionaler Akteure.

Je nach der spezifischen Situation der betreffenden Region in bezug auf ihre geographische Lage, ihrem verfassungsrechtlichen Status innerhalb des staatlichen Verbunds, dem internationalen Umfeld sowie den interregionalen und sozioökonomischen Voraussetzungen ergeben sich unterschiedliche Perspektiven der Regionalisierung. Empirisch lässt sich feststellen, dass 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, Autonomierechte durchsetzen und am besten für sich nutzen können. 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.

Regionale Autonomieregelungen müssen mithin 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 dynamischen Stabilität und Effizienz des politischen Systems, wie seiner Teileinheiten beitragen; sowie
- einen dauerhaften Rahmen bieten, der radikale Handlungsstrategien der Akteure (forcierte Assimilierung oder Separation) ausschließt.

Entsprechend den spezifischen Rahmenbedingungen bieten sich unterschiedliche Modelle der regionalen Autonomie an. Auch wenn viele Akteure und Autoren ein mehr oder weniger klar umrissenes staatsrechtliches Modell mit dem Begriff der regionalen Autonomie verbinden, so zeigt allein die außerordentliche empirische Vielfalt von bestehenden Autonomielösungen und deren Dynamik über die Zeit die Mehrdeutigkeit des Konzepts. Zu unterscheiden ist hierbei zum einen zwischen dem Leitbild der territorialen/regionalen Autonomie und föderalen Strukturen. Im ersten Fall geht es um Sonderregelungen für eine oder mehrere Regionen, in denen eine ethno-nationale oder andere Gruppe die lokale Mehrheit stellt (z.B. Südtirol) bzw. vormals über Kompetenzen der Selbstverwaltung verfügte. Im zweiten Fall gliedert sich der betreffende Staat vollständig in Regionen oder Gliedstaaten. Zu unterscheiden ist zudem der mit der Autonomie verbundene verfassungspolitische Status: Föderale Strukturen reichen dabei – in idealtypischer Sicht – von einer landesweiten Regionalisierung (wie in Spanien), deren Existenz sich vom Gesamtstaat ableitet, über einen regulären Bundesstaat mit einem Zwei-Kammer-System (wie in der Schweiz) bis hin zu konföderalen Verbänden (wie Serbien-MonteNegro, Europäische Union). Komplementär reichen asymmetrische Modelle der Territorialautonomie von dem der Devolution, über das der Territorialautonomie bis hin zu assoziierten Staaten/Federacies. Daraus ergeben sich sechs grundsätzliche Modelle regionaler Autonomie.

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. italienische Regionen mit Normalstatut bis 2001)	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-Monte Negro, EU)	Assoziierte Staaten, Federacies (z.B. Andorra, Puerto Rico)

Das Modell des regionalisierten Einheitsstaates kann regionalen Autonomiebestrebungen zu einem frühen Zeitpunkt entgegen kommen, wenn es noch nicht zu einer Verhärtung des Konflikts gekommen ist und die Responsivität des Systems stärken. Wenn das Anliegen darin besteht, lediglich eine oder wenige kleinere Gruppen zu integrieren, erscheint eine durchgängige Regionalisierung oder Föderalisierung in der Regel nicht notwendig. Zudem kann sich der meist symmetrische Charakter föderaler Staaten in Fällen ausgeprägter innergesellschaftlicher Diversität als ein zu enges Korsett erweisen. Eine Föderalisierung hat größere Erfolgsaussichten, wenn föderale Strukturen eine gewisse traditionelle Verankerung in der politischen Kultur des Gesamtstaates aufweisen.

Konföderale Systeme (Veto-Federalism) sind – insbesondere wenn die Konstellation durch eine durchgängige Ethnisierung des Politischen Raums gekennzeichnet ist – anfällig für eine zentrifugale Entwicklungsdynamik und Handlungsblockaden. Ein Beispiel hierfür sind die de facto Konföderation Bosnien-Herzegowina und Serbien-MonteNegro. Konföderale Systeme sind darum häufig durch einen transitorischen Charakter geprägt, der entweder zu einer Föderation (z.B. USA, EU?) oder der Erosion des Verbunds bis hin zur Auflösung führt (Tschechoslowakei, Serbien-Monte Negro?). Konföderale Strukturen sollten darum nur in Betracht gezogen werden, wenn die spätere Sezession eine reale Option darstellt oder wenn nach einer langen Phase des gewaltsamen Konflikts kaum noch realistische Perspektiven für ein Zusammenleben in einem Staat bestehen (z.B. Israel/Palästina).

Wenn die Autonomie von der gesamtstaatlichen Ebene respektiert wird und die regionalen Akteure sich hinreichend abgesichert fühlen, ist Devolution ein geeignetes Modell und sind keine weiteren Absicherungen der Autonomie erforderlich. Devolution bietet sich für Situationen an, in denen sich noch nicht für eine der beiden Seiten die „Sicherheitsfrage“

gestellt hat, d.h. weder Gewaltkonflikte noch anhaltende Repressionen die Geschichte des Konflikts prägen.

Das Modell der Territorialautonomie eignet sich für kleinere, periphere Regionen, die sich durch sprachliche, konfessionelle oder andere Eigenheiten vom restlichen Staatsgebiet abheben und/oder diesem autoritativ oder freiwillig zu einem späten Zeitpunkt der staatlichen Entwicklung eingegliedert worden sind, für die (Re-)Integration in einen Staatsverband, nichtselbständige Gebiete der kolonialen Vergangenheit eines Staates (soweit diese nicht einen unabhängigeren Status erlangen können oder wollen), sowie als Lösung nach Gewaltkonflikten. Die kritische Frage hierbei ist, inwieweit äußere Garantien wirkungsvoll gewährleistet werden können (vgl. die unterschiedliche Entwicklung in bezug auf Osttimor und Tschetschenien).

Das Leitbild des assoziierten Staates (Federacy) ist in empirischer Sicht häufig für Regionen gewählt worden, die sich einem weitgehend konsolidierten föderalen System zu einem späteren Zeitpunkt angeschlossen haben und/oder mit diesem keine geographische Einheit bilden (Beispiel: Puerto Rico). Motiviert ist dieser Zusammenschluss häufig durch den Wunsch nach weitgehender Eigenständigkeit bei gleichzeitiger Partizipation am Wirtschaftsraum und/oder der Sicherheitsarchitektur eines Staatsverbundes, zu dem das jeweilige Gebiet historisch gewachsene Beziehungen unterhält.

IV. Der vertragsföderale Charakter regionaler Autonomielösungen

Regionale Autonomie ist ein dynamischer und auf lange Sicht offener Prozess, der nicht durch ein statisches Gleichgewicht ausgedrückt werden kann. Autonomie beruht auf Initiative und dem Willen zur kollektiven Selbstgestaltung und führt in der Regel zu asymmetrischen Lösungen.

Häufig wird gegen asymmetrische Autonomielösungen angeführt, dass diese die Kohäsion zwischen den Entitäten eines Staatsverbandes belasten, dem Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Bürger eines Staates widersprechen⁸ und eine asymmetrische Kompetenzverteilung zwischen den Regionen eines Staates zu Intransparenz und komplexen politischen Strukturen und damit geringerer Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit führe. Von zentraler Bedeutung sind hierbei jedoch die Politikbereiche, um die es im Einzelnen geht. Während das Leitbild der Symmetrie sich auf die Aspekte gleicher Repräsentation, gleicher Machtbeteiligung und Machtbefugnisse bezieht, heben Asymmetrien gewöhnlich auf jene spezifischen Merkmale ab, die die betreffende(n) Region(en) von anderen unterscheiden. Mit Blick auf die empirischen Erfahrungen der territorialen Gliederung von Staaten wird deutlich, dass die Unterscheidung von symmetrischen und asymmetrischen Modellen eine idealtypische ist. In der Tat weisen nahezu alle föderalen Staaten mit heterogenen Gesellschaften Elemente eines asymmetrischen Föderalismus auf (Ausnahme: Schweiz). De facto Asymmetrien, d.h. Ungleichheiten in den Ausgangslagen, bestehen ohnehin in bezug auf strukturelle Merkmale wie Größe, sozioökonomische Daten, Einwohnerzahl, kulturelle, häufig auch sprachliche und geschichtliche Eigenheiten der Regionen. Asymmetrie kann hingegen auch de jure hinsichtlich der Grade personaler oder territorialer Autonomie, der Ressourcenverfügung, der Partizipation in verschiedenen Politikfeldern und des verfassungs-

rechtlichen Status der Glieder bestehen. Je stärker ein politisches System durch vertragsföderale Elemente gekennzeichnet ist, desto ist größer in der Regel der Grad an Asymmetrie. Autonomieregelungen sollten aber stets eine ‚faire Baseline‘ (Bauböck) festlegen, die für alle Einheiten eines Staates Geltung hat und den Grundcharakter des föderalen Zusammenhalts bzw. des Staatsverbands widerspiegelt. Daneben sollten gemeinsame Grundrechte und -werte festgeschrieben werden, die für die gesamtstaatliche wie die regionale Ebene bindend sind. Konflikt und Harmonie innerhalb eines Mehrebenensystems resultieren dann aus der spezifischen Komposition symmetrischer und asymmetrischer Elemente. Der föderale Schutz der Vielfalt muss seine Grenze 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. Neben einem solchen für alle Regionen eines Staates verbindlichen „föderalen Grundkonsens“ lassen sich drei weitere Ansätze benennen, um Probleme zu minimieren, die im Zusammenhang mit asymmetrischen Regelungen einhergehen können. Zum einen sollten Autonomierechte, die einer Region übertragen worden sind, prinzipiell auch den anderen Regionen des Staatsverbandes offen stehen, soweit sie es wünschen bzw. entsprechende Kriterien erfüllen (Verfügbarkeitsprinzip), wie dies etwa in Spanien der Fall ist. Zum anderen können asymmetrische Rechte – insbesondere wenn sie auf strukturelle Benachteiligungen in der Vergangenheit abheben – mit einer zeitlichen Geltungsdauer versehen werden, etwa bis zum Erreichen eines vorab definierten Gleichgewichts. Formalisierte (und begrenzte) Mechanismen des opt-out oder opt-in können föderalen Systemen die notwendige Flexibilität verleihen, gesellschaftlichen Asymmetrien und Präferenzmustern gerecht zu werden.

V. 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.

Ebenso wenig wie die große Mehrheit der Staaten durch eine ethnisch-kulturelle Homogenität geprägt ist – in der Tat leben 95 Prozent der Weltbevölkerung in multiethnischen Staaten was etwa 82 Prozent der unabhängigen Staaten entspricht – können durch territoriale Autonomieregelungen ethnisch homogene Regionen geschaffen werden. In diesem Sinne können und sollen regionale Autonomieregelungen zwar durchaus dazu dienen, regional konzentrierten Minderheiten ein höheres Maß an Partizipation in Angelegenheiten zu ermöglichen, die sie unmittelbar betreffen – insbesondere dann, wenn sie aus strukturellen Gründen vom politischen Entscheidungsprozess auf Ebene des Gesamtstaates ausgeschlossen sind. 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 Autonomielösungen ist damit nicht die Ethnisierung des Staatsaufbaus, sondern die Erhöhung von Responsivität und Partizipationschancen innerhalb heterogener Gesellschaften. Die integrative Perspektive

regionaler Autonomielösungen liegt darin, dass sie – im Gegensatz zu Formen der Personalautonomie – die Herausbildung dualer Identitäten befördern.

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. Denn wie Illner betont: „any change of government areas destabilizes a much broader set of phenomena than just the operation of government.“⁹ Eine Anknüpfung an bestehende Gebietskörperschaften ist darum, wenn möglich, vorzuziehen.

Der territoriale Zuschnitt einer Region sollte, so die Völkerrechtlerin Ruth Lapidot, genau definiert sein und so verlaufen, dass möglichst wenig (neue) Minderheiten innerhalb der Region entstehen.¹⁰ Auch Arendt Lijphart spricht sich dafür aus, dass föderale oder autonome Einheiten soweit als möglich mit den linguualen und ethnischen Grenzen übereinstimmen sollten, wie dies etwa in Belgien oder Indien der Fall ist. Nach dem Ansatz von Lijphart, sollte der Zuschnitt der Regionen 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.¹¹ Andere Autoren, wie etwa Seymour M. Lipset, vertreten die Auffassung, dass föderale Systeme die bestehenden gesellschaftlichen Cleavages überlagern sollten, wie er schreibt: „to crosscut the social structure“. In dieser Auffassung benötigen demokratische Staaten „cleavages within linguistic or religious groups, not between them.“¹² Ähnlich argumentiert Oeter, der das anhaltend erfolgreiche Zusammenleben der sprachlich-kulturellen Gruppen in der Schweiz maßgeblich darauf zurückführt, dass dort die „politischen Grundeinheiten nicht die Volksgruppen als solche waren, sondern historisch gewachsene und mit eigener politischer Identität versehene Kantone.“¹³ 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.¹⁴ 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. 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. ‚Imposed Solutions‘ bleiben in der Regel fragil und führen zu hohen Durchsetzungskosten.

VI. Erfolgsbedingungen für den Umgang mit regionalen Autonomiebewegungen

Die Erfolgsaussichten für die nachhaltige Transformation innerstaatlicher Gruppenkonflikte hängt maßgeblich von den Handlungsstrategien der beteiligten Akteure ab. Moderate Forderungen der regionalen Akteure und die frühzeitige Anerkennung von Autonomiebewegungen durch die gesamtstaatliche Ebene sind essentiell für den Erfolg. Eine Eskalation des Konflikts ist wahrscheinlich, wenn eine oder beide Konfliktparteien uneingeschränkte Souveränität für sich beanspruchen.

Frühzeitige Anerkennung von Autonomiebewegungen

Empirisch lässt sich feststellen, dass innerstaatliche Konflikte durchschnittlich eine zehnjährige Latenz aufweisen, bevor sie in Gewaltkonflikte eskalieren. Je nach Eskalationsstufe eines Autonomiekonflikts verändern sich nicht nur die Kräfteverhältnisse und Handlungsmuster zwischen den Konfliktparteien, sondern auch innerhalb der Gruppen, so dass bestimmte Kompromisse und Vereinbarungen, wie sie zu einem früheren Zeitpunkt noch denkbar gewesen wären, nun nicht mehr greifen können. So kommt es immer wieder dazu, dass im Zuge der Verhärtung des Konflikts moderatere, verständigungsbereite Akteure oftmals durch radikalere und militante Kräfte unter Druck gesetzt oder ganz ins Abseits gedrängt werden. Damit wird nicht selten die Chance vertan, flexible Lösungen im Rahmen bestehender Staatsgrenzen zu finden: „Early, generous devolution, coupled with carefully crafted connections of the regional population with the center, is likely to avert rather than produce separatism. Late, grudging devolution, coupled with a view at the center that members of a group residing in the autonomous territory should henceforth look exclusively to the regional unit for their satisfaction, is far more likely to encourage departure from the state. Hesitation about devolution creates a self-fulfilling prophecy” (Horowitz 1999).

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. Umgekehrt können Autonomielösungen in verhärteten Gewaltkonflikten nur begrenzt einen nachhaltigen Prozess bewirken. Die Bereitschaft zu einer vertikalen Machtteilung kommt dann häufig zu spät.

Einbindung und Stärkung der Mitverantwortung aller beteiligten Gruppen/Akteure

Die direkte oder indirekte Beteiligung aller relevanten Konfliktparteien ist ebenfalls als eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Konfliktregulierung. Wenn wichtige Akteure bei den Verhandlungen und bei der Konzipierung einer Lösung außen vor bleiben, ist kaum zu erwarten, dass sie sich daran gebunden fühlen. Es zeigt sich, dass regionale Autonomielösungen, die unter Einbeziehung regionaler Akteure zustande gekommen sind, bessere Erfolgsaussichten haben, als jene, die einseitig von der gesamtstaatlichen Ebene ausgearbeitet und beschlossen worden sind.

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 transformieren.

Transformation der Kommunikation der Konfliktparteien

Eine zentrale Schwierigkeit, adäquate Lösungen für Autonomiekonflikte zu finden, liegt damit häufig nicht zuvorderst im konstitutionellen Design, sondern in der vorbereitenden Transformation der Kommunikation zwischen den involvierten Parteien, um zu einem tragfähigen und von allen Akteuren akzeptierten Verhandlungskompromiss in Form von vorkonstitutionellen Pakten zu gelangen. Je festgefahrener ein regionaler Autonomiekonflikt ist, desto höher ist das Erfordernis für eine Mediation durch Dritte.

Die Einigung auf und die Umsetzung von Autonomieregelungen setzt eine funktionierende Kommunikation der beteiligten Akteure voraus. Häufig sind die Beziehungen im Zuge langwieriger und nicht selten gewaltbehafteter Auseinandersetzungen derart vergiftet und die Wahrnehmung durch eine „Kultur der Feindbilder und Selbstviktimisierung“ geprägt, dass zunächst keine Verständigung auf sachbezogene Lösungsperspektiven möglich ist. Eine zentrale Herausforderung auf dem Weg zu einer Autonomielösung ist, dass die Beteiligten häufig Grundpositionen aufgeben müssen, die ihnen als zentraler Ausdruck ihrer individuellen und kollektiven Identität gelten. Darüber hinaus ist das Verhältnis häufig davon überlagert, wie in der Vergangenheit mit kultureller Differenz umgegangen worden ist (z.B. zwangsweise Assimilation, Diskriminierung und Repression durch den Gesamtstaat oder gewaltsame Versuche zur Sezession regionaler Gruppen).

Ein lediglich formal auf demokratischen föderalen Institutionen beruhendes System birgt die Gefahr einer ‚institutionalisierten Konfrontation‘ (Joseph Marko), die bei anhaltender Unfähigkeit zur Kooperation früher oder später unter dem Druck interner und externer Veränderungen kollabiert. 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. Als hilfreich kann sich hierbei neben der Aufarbeitung der Vergangenheit und Dialogprojekten auch der Wissenstransfer in bezug auf Elemente bestehender erfolgreicher Autonomielösungen erweisen. Anhand institutionenpolitischer Leitbilder und konkreter Erfahrungen können einzelne Strukturelemente auf den bestehenden Autonomiekonflikt projiziert und in ihren möglichen Konsequenzen durchgespielt werden.

Föderaler Grundkonsens und moderate Akteursstrategien

Je frühzeitiger und je stärker bei den Konfliktparteien eine Abkehr von radikalen Extrempositionen erfolgt, desto günstiger sind die Aussichten für das Zustandekommen und vor allem für die Nachhaltigkeit territorialer Autonomielösungen. Der Verhandlungsprozess gliedert sich in die grundsätzliche Einigung auf eine verfassungspolitische Leitbild und zentrale Fragen des Konflikts, die sowohl den Gestaltungswillen der regionalen Autonomiebewegung(n) nachkommt, zugleich aber die Integrität der bestehenden staatlichen Strukturen wahrt. Schwierigkeiten auf dem Weg zum Abschluss einer Vereinbarung können durch die Gleichzeitigkeit zu realisierender Zugeständnisse (eventuell Zug um Zug), flexible

Mechanismen, die eine gewisse Mehrdeutigkeit zulassen und reziproke Regelungen abgemildert werden. In dem Maße, wie eine Konfliktregulierung mit der politischen Kultur eines Landes korrespondiert, steigt die Aussicht auf dauerhaften Erfolg. Gerade bei erfolgreichen föderalen Systemen oder Autonomielösungen lässt sich ex post 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.

Bipolare Konstellationen transformieren

Bipolare Konfliktkonstellationen bleiben erfahrungsgemäß auch nach einer Verrechtlichung in Form von föderalen Arrangements meist fragil und sollten wenn möglich transformiert werden, wie dies etwa in Belgien ein Stück weit gelungen ist. Die bipolare Konstellation von Flamen und Wallonen wurde in ein Verfassungsmodell umgesetzt, das aus drei Regionen und drei Sprachgemeinschaften besteht, die sich überlagern. Gleichwohl bleibt Belgien durch eine im Grunde bipolare Konstellation geprägt, die zu einer zunehmenden Überdehnung des belgischen Föderalismus beiträgt. Jedoch bestehen mit „Europa, König, Fussball“ sowie mangelnden attraktiven Alternativen günstige Rahmenbedingungen für den weiteren Bestand Belgiens.

Schrittweise Implementierung und Entwicklung von Autonomiefähigkeit

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. 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 der flankierenden vertrauensbildenden Maßnahmen, der Unterstützung zwischen den Konfliktparteien vermittelnder zivilgesellschaftliche Strukturen (cross cutting cleavages) und ggf. der Entwaffnung (Zug um Zug) von paramilitärischen Gruppen. Eine zentrale Herausforderung auf dem Weg zu einer Autonomielösung ist, dass die Beteiligten häufig Grundpositionen aufgeben müssen, die ihnen als zentraler Ausdruck ihrer individuellen und kollektiven Identität gelten. Gerade weil diese Akzeptanz von den Konfliktparteien oft nur widerwillig eingeräumt wird – weil sie sich aus ihrer Sicht mit einer ‚second best solution‘ und dem gleichzeitigen Verlust an bewährten Selbst- und Fremdbildern zufrieden geben müssen – sind Institutionen erforderlich, die effiziente Mechanismen für die Vermeidung und Beilegung von Konflikten ausüben und die Anreize für kooperatives Akteursverhalten stärken. Ein lediglich formal auf demokratischen föderalen Institutionen beruhendes System birgt die Gefahr einer ‚institutionalisierten Konfrontation‘ (Joseph Marko), die bei anhaltender Unfähigkeit zur Kooperation früher oder später unter dem Druck interner und externer Veränderungen kollabiert. 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.

Probleme, die sich nahezu zwangsläufig in der Implementierung von Autonomielösungen ergeben, sind zum einen Meinungsverschiedenheiten, die sich aus der Ambivalenz bestimmter Regelungen der Vereinbarung ergeben, zum anderen dass sich einzelne Regelungen als

untauglich erweisen oder sich unter den vereinbarten Bedingungen nicht realisieren lassen. Mechanismen der Schlichtung in Kompetenzkonflikten müssen darum – ggf. zunächst unter Einbindung Dritter – möglichst schnell etabliert werden.

Flankierende Maßnahmen und Regelungen

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 – als Kompensation für vorangegangene Diskriminierung und Marginalisierung – 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.

VII. Konstitutionelle Steuerungselemente für tragfähige regionale Autonomieprozesse

Tragfähige Autonomieprozesse bedürfen der Institutionenbildung und der verfassungsrechtlichen Absicherung.

Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit 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 verankerten Rechtsgrundlagen regionaler Autonomie das institutionelle Beziehungsgefüge von Staat und Region. Zu unterscheiden ist hier zunächst zwischen verfassungsrechtlichen und vertragsrechtlichen Rechtsgrundlagen. Das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Region/Gliedstaaten wird gewöhnlich in einem rechtlich verbindlichen Dokument geregelt. Dies kann durch eine (Bundes-)Verfassung, die den Staat als Bundesstaat definiert (z.B. Belgien, Schweiz), durch eine verfassungsrechtliche Garantie der regionalen Autonomie (z.B. Finnland, Spanien), durch ein Autonomiestatut, das zwischen Zentrale und Region ausgehandelt wurde (z.B. Südtirol, Åland Inseln, Baskenland), oder durch ein einfaches Gesetz geschehen (z.B. Korsika). Je mehr die betreffende Region durch eine spezifische vom Gesamtstaat abweichende und politisch mobilisierte Identität gekennzeichnet ist, desto mehr erscheinen vertragsförderale Mechanismen notwendig. Die Bindungskraft im Einvernehmen ausgehandelter Pakte ist größer als eine autoritativ gesetzte und einseitig abänderbare Verfassungsordnung. Die Beteiligung von Repräsentanten der betroffenen Region an der Ausarbeitung von und Entscheidung über die Änderung von Autonomieregelungen tragen zur Nachhaltigkeit des Autonomieprozesses bei.¹⁵

Empirisch lässt sich feststellen, dass die meisten Formen regionaler Autonomie in der Verfassung des Gesamtstaates abgesichert sind. Ausnahmen bilden z.B. Korsika, die Faröer Inseln und Grönland, deren Sonderstatus einfachgesetzlich geregelt ist. Da Großbritannien über keine geschriebene Verfassung verfügt, ist der Status von Nordirland, Schottland und Wales ebenfalls nicht konstitutionell verankert. Auch wenn eine Absicherung mit konstitutionellem Charakter keineswegs Stabilität und Integration der Autonomie innerhalb

des Staatsganzen hinreichend gewährleisten kann, so ist sie doch weniger anfällig gegen Richtungswechsel der zentralstaatlichen Politik.

Gemeinsame Grundwerte und individuelle Grundrechte absichern

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.¹⁶ Eine zentrale Rolle kommen hierbei Regelungen zu, die die Wahrung von Minderheitenrechten innerhalb der betreffenden Region gewährleisten, da mit Autonomieregelungen stets die „Schaffung“ neuer Minderheiten einhergeht. Die konstitutionelle Ordnung des gesamtstaatlichen Verbunds sollte weitmöglichst auf neutralen und säkularen Symbolen, wie Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gründen. Es ist von Vorteil, wenn gemeinsame Grundwerte auf völkerrechtlichen Standards beruhen.

Klare aber in Einvernehmen veränderbare Kompetenzzuordnung festlegen

Die Kompetenzzuordnung 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. Zudem muss geklärt werden, bei welcher Ebene die Residualkompetenz angesiedelt ist.

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. Während primäre Gesetzgebungskompetenzen der Region eine ausschließliche, zumindest vorrangige Kompetenz zuweisen, sind sekundäre Kompetenzen, dadurch gekennzeichnet, dass die regionale Ebene in diesen Bereichen die (Rahmen-) Gesetzgebung der gesamtstaatlichen Ebene durch spezifische Regelungen ausfüllen kann. Die Erfahrung zeigt, dass sekundäre Gesetzgebungsbefugnisse häufig zugunsten der gesamtstaatlichen Ebene über die Zeit an Substanz verlieren. Tertiäre Legislativkompetenzen sind vom Gesamtstaat an die regionale Ebene über eine gesetzliche Regelung delegierte Kompetenzen. Diese können prinzipiell auch unilateral wieder rückübertragen werden.

Gesamtstaatliche Kompetenzen umfassen meist die Bereiche Verteidigung (staatliche Integrität!), makroökonomische Politiken (Ausgleich regionaler Disparitäten!), gesetzlicher Rahmen für die Systeme der sozialen Sicherung (gleiche Lebensverhältnisse!), auswärtige Angelegenheiten, Einwanderung und Staatsangehörigkeitsrecht/Freizügigkeit, Währungsangelegenheiten und Zölle. Für andere Bereiche, die für die gesamtstaatliche Entwicklung von besonderem Interesse bzw. durch starke externe Effekte gekennzeichnet sind (z.B. Umwelt- und Verbraucherschutz), müssen zumindest Rahmenbefugnisse und das Recht Mindeststandards zu setzen, auf nationaler Ebene angesiedelt sein. Eine gemeinsame Ausübung der Kompetenzen bietet sich u.a. für die Bereiche überregionale Infrastruktur und Transport, Energieversorgung, im Ressourcenmanagement und Umweltschutz sowie der Forschungspolitik an. Der regionalen Ebene können als Kompetenzen, die ihr alleinig oder weitgehend überantwortet sind, folgende Bereiche zugeordnet werden: Bildung, Kultur, Sprachregelungen (wobei der Schutz der staatlichen Amtssprache gewährleistet sein muss),

Raumplanung und regionale Infrastruktur, die öffentliche Sicherheit, die regionale Wirtschaftsförderung, die Gesundheitsversorgung, der soziale Wohnungsbau und andere soziale Dienste. Unterscheiden sich die Sprachen der regionalen und der gesamtstaatlichen Mehrheit, so ist die regionale Sprache innerhalb der Region i.d.R. der gesamtstaatlichen Amtssprache zumindest gleichgestellt. In der Regel liegen alle Bereiche, in denen die Region über Rechtsetzungsbefugnisse verfügt, in der Verantwortung der regionalen Selbstverwaltung. Regionale Verwaltungen haben zudem häufig auch die Funktion gesamtstaatliche Aufgabenbereiche umzusetzen.

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	

Ein generelles Kompetenzoptimum für das Verhältnis von gesamtstaatlicher und regionaler Ebene besteht nicht, eine konkrete Zuordnung kann nur für den Einzelfall vorgenommen werden. Das Verfahren der Kompetenzzuordnung ist dabei für die Stabilität und angesichts sich wandelnder Lebensverhältnisse entscheidender als eine statische Verteilung. Gleich welche Kompetenzzuordnung am Ende gewählt wird – die räumliche Nähe erzeugt in der Regel ein hohes Maß an Interdependenzen und damit die Notwendigkeit funktionierender Kooperationsbeziehungen, zumindest aber die Fähigkeit zur Koordinierung. Darum muss der Etablierung einer Kooperationskultur zwischen regionalen und gesamtstaatlichen Akteuren ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. 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. Die Kompetenzverteilung sollte nicht durch einen starren Kompetenzkatalog abschließend geregelt sein, sondern Mechanismen für Anpassungen an sich ändernde Lebensbedingungen ermöglichen. Bei der konkreten Zuordnung der jeweiligen Kompetenzen sollten neben den gesellschaftlichen Präferenzen funktionale Gründe (Effizienzkriterien) soweit wie möglich Berücksichtigung finden. Funktionalität ist in diesem Sinne auf längere Sicht auch als ein Regulativ der Kompetenzverteilung zu sehen. Unabhängig von ihrem Verfassungsstatus können regionale Kompetenzen in zu einem hohen Maß an Autonomie führen. So besitzt etwa die autonome Provinz Südtirol, von deren umfassenden Kompetenzen im Prinzip nur noch Verteidigung, Justizverwaltung, Polizei, Währung und abgesehen von geringen Ausnahmen auch die

Erhebung von Steuern ausgenommen sind über ein größeres Maß an Kompetenzen, als das Bundesland Tirol in Österreich.

Zusammenfassend ist die Übertragung regionaler Rechte 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).

Verantwortlichkeit regionaler Akteure gewährleisten

Häufig wird gegen regionale Autonomielösungen angeführt, dass sie zu illiberalen Herrschaftsformen beitragen könnten – nicht zuletzt da Autonomieforderungen häufig von Akteuren vorangetrieben werden, die über keinerlei demokratische Legitimation verfügen und/oder erst durch eine Eskalation des Konflikts zu Einfluss gekommen sind. Ein zentrales Augenmerk bei der Vereinbarung von Autonomielösungen gleich welcher Art muss 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. Die Verantwortlichkeit regionaler Akteure, vermittelt über eine demokratische Rückbindung und eine horizontale Gewaltenteilung, ist essentiell für den Erfolg von Autonomieprozessen, um der häufig angeführten Gefahr vorzubeugen, dass damit undemokratische Regierungsstile einhergehen.

Adäquate Ressourcenverteilung sicherstellen

Regionale Autonomie erfordert im Rahmen einer Finanzverfassung oder eines Finanzstatus 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 (z.B. Korsika), der Überlassung eines festgelegten und/oder jährlich zu verhandelnden Anteils an dem in der Region entstandenen Steueraufkommen (z.B. Katalonien, Südtirol) und/oder durch eigene Steuerhoheit (eigene Steuerbasis oder Kompetenz zur Varianz von Steuersätzen; z.B. Baskenland, Hongkong, begrenzt in Belgien) zukommen. In der Regel verfügen regionale Autonomien über die Budgethoheit, d.h. Autonomie auf der Ausgabenseite. In einer maximalen Ausprägung von Finanzautonomie können substaatliche Gebietskörperschaften unabhängig über Aufgabenstruktur und -volumen sowie über die Steuerpolitik entscheiden. Dies ist jedoch die Ausnahme, in der Regel besteht auf der Einnahmenseite ein Mix aus eigenen Steuerquellen, dem gemeinsamen Zugriff auf die Steuerbemessungsgrundlagen oder festgelegten Anteilen an bestimmten Steuerarten, variablen jährlichen Zuweisungen, der (in der Regel begrenzten) Kreditaufnahme am Geldmarkt und ggf. Privatisierungs- und/oder Ressourcenerlösen. Insbesondere für kleine Regionen gilt, dass die Spielräume für die Erhebung eigener Steuern aufgrund mobiler Steuerbemessungsgrundlagen beschränkt sind. Gewöhnlich erhalten sie den größten Teil ihrer Einnahmen auf festen Anteilen aus dem Gesamtsteueraufkommen, dass in

ihrer Region durch den Gesamtstaat eingehoben wird. Generell erscheint eine Finanzverfassung, in der der Region der größte Teil ihrer Einnahmen über eigene Steuerquellen oder festgelegten Steueranteilen zukommt in Kombination mit einem kleineren Anteil variabler Zuweisungen, die jährlich zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene verhandelt werden am tragfähigsten, da solche Arrangements zum einen die notwendige Sicherheit in der Ausübung der Autonomie gewährleisten und zugleich die erforderliche Flexibilität, um Veränderungen zu adaptieren. Eine kleine – und damit politisch nur begrenzt instrumentierbare – Verhandlungsmasse variabler Zuweisungen kann zudem die Herausbildung einer „Verhandlungskultur“ zwischen Region und Staat stärken.

Die enge Verknüpfung von Finanzierungs- und Ausgabenkompetenz (Konnexitätsprinzip) trägt zu größerer Effizienz und Verantwortlichkeit bei. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das bei strikter Anwendung auf ein Trennsystem hinausläuft, bedeutet, dass der Kreis der Nutznießenden einer staatlichen Leistung deckungsgleich mit der politischen Ebene ist, die für diese Leistung (Entscheidungs- und Durchführungskompetenz) und die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel verantwortlich ist. So ist gewährleistet, dass Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Gütern den jeweiligen Präferenzen der betroffenen Bevölkerung entsprechend gestaltet werden und demokratische Sanktionsmechanismen via Wahl greifen können. Der Vorteil von Trennsystemen liegt in der Flexibilität in bezug auf unterschiedliche regionale Präferenzen, effizienzsteigernden Anreizen (Wettbewerb der Regionen) sowie einer höheren Verantwortlichkeit und Transparenz in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Jedoch besteht hierbei auch die Gefahr der Mehrfachbesteuerung gleicher Steuerbemessungsgrundlagen, der Verfestigung regionaler Disparitäten und der Beeinträchtigung der Rechts- und Wirtschaftseinheit des Staatsgebietes. Makroökonomische Zielsetzungen der Allokation, Distribution und Stabilisierung sind in einem Trennsystem schwieriger zu erreichen.¹⁷ Im theoretischen Vergleich unterschiedlicher Verfassungsmodelle regionaler Autonomie kommt Roland Sturm zu dem Ergebnis, 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 Finanzierungs-kompetenz völlig bei der gesamtstaatlichen Ebene verbleibt (Sturm 2001).

Klare Regeln und Schranken der Staatsaufsicht

Staatsaufsicht: Die Zugriffsmöglichkeiten der gesamtstaatlichen Ebene sollte 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. Aber auch hier ist eine Einflussnahme meist an klare (Ausnahme-) Bedingungen geknüpft. So wird in Spanien der Präsident der Autonomen Gemeinschaften vom regionalen Parlament gewählt und dann formell vom spanischen König ernannt. Der Gouverneur der Ålandinseln wird vom finnischen Präsident im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des regionalen Parlaments ernannt.

Einbindung der Regionen in den gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess

Die Region bzw. die Gliedstaaten sind auf der zentralen Ebene vertreten. Sie stellen eine bestimmte Zahl an Abgeordneten im Parlament, entweder aufgrund des Verhältniswahlrechts oder aufgrund eines festen Kontingents. Bundesstaatliche Strukturen zeichnen sich darüber hinaus durch ein Zwei-Kammer-System aus, die erste repräsentiert die Gesamtbevölkerung, die zweite die Bundesstaaten. Dabei kann es sich um Vertreter der regionalen Exekutiven handeln oder um gewählte Repräsentanten (z.B. Senatoren). Die Regionen sind entweder jeweils mit einer Stimme ausgestattet (Parität) oder aber die Stimmenzahl orientiert sich an Größe der territorialen Einheiten, bei beiden Varianten sind in der Regel kleinere Regionen gemessen an ihrer Einwohnerzahl überrepräsentiert (Lijphart 1979: 502-503).

Eine institutionalisierte Beteiligung der Regionen auf gesamtstaatlicher Ebene dient dem Schutz regionaler Interessen im gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess, dem Ausgleich zwischen den Regionen und schließlich der Herausbildung und Weiterentwicklung einer gemeinsamen politischen Identität. Eine wesentliche Rolle spielt die Fähigkeit zu informellen Kontakten zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene. Funktionierende Kommunikationsstrukturen neben den formal-institutionellen Strukturen sind auf lange Sicht essentiell für tragfähige Autonomieprozesse. Daneben können auch *informelle Übereinkünfte*, z.B. die regelmäßige Beteiligung der von Minderheitenparteien an der Regierungskoalition auf gesamtstaatlicher Ebene zu einer besseren Repräsentation von Minderheiten beitragen. Eine übermäßige institutionelle Verflechtung zwischen gesamtstaatlicher und regionaler Ebene kann die Funktionsfähigkeit des politischen Systems überdehnen und sollte vermieden werden. Zwar können in der Anfangsphase von Autonomieprozessen beteiligungsfördernde 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. Ziel sollte aber die sukzessive Entflechtung hin zu trennföderalen Strukturen sein, die in der Regel ein höheres Maß an Handlungsfähigkeit und Effizienz hervorbringen und in der Regel auch dem Anliegen von Autonomiebewegungen nach „self-rule“ besser entsprechen.

Akzeptierte und wirksame Mechanismen der Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten

Kompetenzkonflikte sind inhärent in Mehrebenensystemen, in denen unterschiedliche Einheiten autonom handeln. Da Konflikte um Kompetenzen und Ressourcen unvermeidlich sind, bedarf es effektiver und anerkannter Institutionen der Konfliktvermeidung bzw. -schlichtung zwischen regionaler und gesamtstaatlicher Ebene. Prinzipiell muss den Organen der Autonomie der Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Kompetenzen offen stehen. Meist liegen Kompetenzstreitigkeiten hierbei in der Zuständigkeit der staatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit, was jedoch ein Mindestmaß an Vertrauen in deren Unabhängigkeit und Neutralität voraussetzt. Für die gerichtliche Konfliktregelung im Rahmen der gesamtstaatlichen Gerichtsbarkeit 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.¹⁸ In manchen Fällen haben sich spezielle Schlichtungsmechanismen bewährt. So ist in Belgien beispielsweise für Konflikte zwischen den Regionen/Gemeinschaften ein spezieller Schiedsgerichtshof in Brüssel zuständig, der sich aus je sechs Richtern und nicht mehr im politischen ‚Tagesgeschäft‘ stehenden Persönlichkeiten des politischen Lebens paritätisch

zusammensetzt. Der Privy Council¹⁹ ist die letzte Instanz in Fragen der legislativen Kompetenzen der schottischen Autonomie. Sowohl die Regierung Schottlands als auch London können Gesetzentwürfe vor ihrer Verabschiedung, und wenn die Frage der legislativen Zuständigkeit betroffen ist, auch erlassene Gesetze dem Privy Council vorlegen. Dieser kann das Gesetz für ungültig erklären. In Grönland und den Faröer-Inseln entscheidet in Kompetenzstreitigkeiten eine paritätisch besetzte Schlichtungskommission unter Hinzuziehung von Richtern des obersten Gerichtshofes; erst wenn sich die Vertreter der Zentralregierung und der Autonomie nicht einigen können, entscheiden die Richter. In Fällen, denen gravierende Konflikte vorausgegangen sind und/oder durch tiefe gesellschaftliche Trennlinien und damit in der Folge großem gegenseitigen Misstrauen gekennzeichnet sind, kann es sinnvoll sein, die Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten durch internationale Gremien entscheiden zu lassen; bewährt haben sich auch gemischte Gerichte aus einheimischen Richtern und von internationalen Organisationen bestellten Richtern (wie z.B. in Bosnien Herzegowina).

Verschiedene Mechanismen können dazu beitragen, dass Konflikte gar nicht erst entstehen. Dazu zählen die Verankerung des Prinzips der *Autonomietreue* in der Verfassung,²⁰ eine klare Sprache der verfassungspolitischen Rechtsgrundlagen der Autonomie,²¹ möglichst klare Kompetenzabgrenzungen und Verfahren zur Änderung der autonomierelevanten Verfassungsbestimmungen bzw. des Autonomiestatuts,²² Frühwarnsysteme bei sich abzeichnenden Konflikten,²³ Kooperations- und Konsultationsmechanismen,²⁴ sowie plebiszitäre Instrumente.²⁵

Verfassungspolitische Instrumente zur Neuorientierung

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.

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

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 die veränderte interne Situation, aber auch an äußere Veränderungen anzupassen (z.B. europäische Integration, staatliche Reformprozesse, neue Möglichkeiten interregionaler, grenzüberschreitender Zusammenarbeit). Häufig beinhalten auch regionale Autonomielösungen Elemente der personalen Autonomie, wie z.B. Proporzregelungen. Während Proporzregelungen die für ein friedliches Zusammenleben notwendige Sicherheit schaffen können, tragen sie nur begrenzt zu Vertrauen und damit Integration bei. Darum sollten Mechanismen bestehen, die eine einvernehmliche Revision solcher Regelungen ermöglichen – etwa nach dem Erreichen eines mit den tatsächlichen Bevölkerungsverhältnissen korrespondierenden Anteils der Minderheit im öffentlichen Dienst.²⁶ 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. Um die Entwicklungsfähigkeit des politischen (Allokations-) Systems zu gewährleisten und der Gefahr vorzubeugen, dass der Konflikt durch die Diskrepanz zu veränderten Lebensbedingungen sogar erneut aufbricht, ist es darum erforderlich, bereits im Design von Autonomieregelungen Anreize zu schaffen, die einvernehmliche Reformen ermöglichen (z.B. zeitliche Befristung des Autonomiestatus, geschützte Räume für „dritte Fraktionen“ wie z.B. gemischtsprachige Familien etc.) In dieser Phase rücken Funktionalität und Effizienz als maßgebliche Kriterien in den Vordergrund.

VIII. Perspektiven für die externe Vermittlung – Akteure und Instrumente

Spätestens wenn es im Zuge von Autonomiekonflikten zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen kommt, ist eine externe Vermittlung unerlässlich. Diese darf sich jedoch nicht auf die bloße Erreichung eines Friedensabkommens bzw. eines Verhandlungskompromisses zwischen den Konfliktparteien beschränken, sondern erfordert in der Regel ein langfristiges Engagement unterschiedlicher externer Akteure.

Die Erfahrung zeigt, dass von außen aufgezwungene Konfliktlösungen unter den heutigen Bedingungen kaum noch eine nachhaltige Lösung von Konflikten bewirken können. Damit richtet sich der Fokus auf die inneren Faktoren und Interaktionsmuster des Konflikts. In der Regel sind regionale Autonomieprozesse damit als eine interne Angelegenheit des betreffenden Staates zu sehen. Erst wenn es im Zuge eines Autonomiekonflikts zu absehbaren und gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch eine der Konfliktparteien kommt, ist eine externe Einflussnahme erforderlich. 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. Denn wenn es erst einmal zu der verfestigten Logik von Gewalt und Gegengewalt gekommen ist, 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 von „thirdparty interventions“ besteht in der Tendenz, die Verhandlungsposition der regionalistischen oppositionellen Bewegung zu stärken („Staat ist nicht in der Lage, interne Angelegenheit selbst zu lösen“) und wird darum häufig von den betroffenen Regierungen abgelehnt. Im Ergebnis kann eine nicht abgestimmte Einflussnahme zu einer Stärkung des Zusammenhalts und Ablehnung in der Mehrheitsbevölkerung führen, wie dies etwa in Mazedonien zunächst gegenüber des Engagements der NATO der Fall war. NGOs und neutrale Staaten sind darum – insbesondere 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 (Garantiemächten).

Die beiden wichtigsten Funktionen externer Akteure lassen sich nach Schneckener mit den Begriffen *Geburtshilfe* und *Supervision* beschreiben. Zur ersten Funktion 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. Grundgedanke dieser Mediationsversuche ist, dass – neutrale – Parteien die vor allem eskalierte Konflikte kennzeichnenden konfrontativen Positionen der Akteure zu “bargaining”-Orientierungen und auf diese Weise Nullsummenspiele in Positivsummenspiele transformieren können. Offizielle Verhandlungen unter Vermittlung von Diplomaten und Regierungsvertretern führten zu Friedensabkommen in jahrzehntelang blockierten Konfliktkonstellationen, wie etwa in Nordirland. Mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und den Langzeitmissionen hat die OSZE spezielle Mediationsinstrumente geschaffen. Externe Akteure können dabei 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;
- militärischen oder 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 Beobachtermision und Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (z.B. humanitäre Hilfe, Organisation von Wahlen, Aufbau von Institutionen, Rückkehr von Flüchtlingen, Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, Wirtschaftshilfen, etc.),
- Übergangsverwaltungen (wie z.B. UNMIK im Kosovo).

In der Praxis geht es um die richtige „Mischung“ von verschiedenen Formen des internationalen Engagements, insbesondere nach einem Friedensabkommen sind zahlreiche externe Akteure gleichzeitig aktiv. Defizite bestehen hier meist in der *Koordinierung* der einzelnen 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 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

Internationale Organisationen

In der Rolle des „Geburtshelfers“ treten Internationale – im Fall der Europäischen Union supranationale – Organisationen als *facilitator* oder Mediatoren auf. Sie bieten ihre „guten Dienste“ an und übernehmen eine formelle Vermittlungstätigkeit, zumeist in Gestalt eines ernannten Sonderbeauftragten und in der Regel mandatiert durch entsprechende Gremien (z.B. UN-Sicherheitsrat). Hinzu kommt oftmals die Entsendung von zivilen Beobachtern oder von *fact finding*-Missionen, in bestimmten Fällen auch die Stationierung von *peace-keeping*-Einheiten. Beispiele für diesen Typ der externen Vermittlung sind die Aktivitäten der Vereinten Nationen, aber auch der OSZE (etwa in den baltischen Staaten, in Moldawien oder in Georgien) und der EU (z.B. in Mazedonien 2001). Ein Beispiel für die internationale Durchsetzung einer Autonomielösung sind die UN-Resolutionen zum Kosovo.²⁷ Mit einer militärischen Intervention gegen Jugoslawien erzwang die NATO 1999 die Durchsetzung einer „substanziellen Autonomie“ für den Kosovo.

In der Funktion des „Supervisors“ decken Internationale Organisationen die gesamte Bandbreite an Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung ab – von Sicherheitsgarantien und der Entsendung von Richtern, Verwaltungsexperten und Polizisten über die Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Reformen bis hin zur Förderung von NGO-Projekten. In extremen Fällen übernehmen IOs sogar die Umsetzung von Teilen von Friedensabkommen in eigener Regie, etwa durch eine internationale Übergangsverwaltung, wie im Kosovo (UNMIK), in Ost-Timor (UNTAET) oder in Bosnien (High Representative). Zunehmende Bedeutung haben hierbei sogenannte „soft factors“, wie wirtschaftliche Zusammenarbeit. So erweist sich etwa die Eröffnung der Perspektive auf Assoziierung oder Mitgliedschaft in der Europäischen Union als stabilisierender Faktor für die Konflikte in Südosteuropa. Häufig fungieren Internationale Organisationen auch als Schiedsinstanz bei innerstaatlichen Konflikten, vor allem wenn Menschenrechtsfragen betroffen sind. So hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in verschiedenen Urteilen zur Türkei für eine „demokratische Restrukturierung“ ausgesprochen, ohne dadurch deren staatliche Integrität in Frage zu stellen.²⁸ Die Durchsetzungsfähigkeit Internationaler Organisationen bleibt jedoch häufig begrenzt. Sie hängt meist von der Bereitschaft staatlicher Akteure ab, Personal und Ressourcen für internationale Friedenseinsätze zur Verfügung zu stellen oder ihr politisches Druckpotenzial einzusetzen.

Staatliche Akteure

Drittstaaten können in der Funktion des „Geburtshelfers“ eine ähnliche Rolle wie Internationale Organisationen übernehmen. Im Unterschied zu Internationalen Organisationen kommt es hier häufiger zur Androhung und Anwendung von ökonomischen und politischen Zwangsmitteln. Als Beispiele sind hier das US-Engagement in Bosnien, im Kosovo oder auch in Nordirland zu nennen, wo mit unterschiedlichen Mitteln auf die Konfliktparteien (oder zumindest auf eine Seite) erheblicher Druck ausgeübt wurde. In diese Kategorie gehören auch die Versuche von Regionalmächten, lokale Konflikte zu lösen, wie etwa die gescheiterte Intervention Indiens in Sri Lanka oder die erfolgreiche Vermittlung Australiens und Neuseelands im Falle des Sezessionskonflikts in Bougainville/Papua-Neuguinea.

Das breit angelegte Engagement Norwegens steht exemplarisch für die externe Vermittlung durch neutrale Staaten. Die Einigung zwischen Israel und der PLO ist das bekannteste Beispiel der norwegischen Friedensbemühungen, aber bei weitem nicht der einzige Erfolg des kleinen Landes in der Mediation von innergesellschaftlichen Gewaltkonflikten. Die erst jüngst gelungene Vermittlung zwischen der Regierung Sri Lankas und den tamilischen Rebellen

durch den stellvertretenden Außenminister Norwegens, der Friedensprozess in Kolumbien, der Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea und Mali (Friedensabkommen 1996) sind weitere Beispiele, in denen maßgeblich die norwegische Regierung und norwegische NGOs in die Friedensverhandlungen involviert waren. Ebenfalls 1996 konnte Südamerikas längster Bürgerkrieg in Guatemala mit einem Friedensabkommen beendet werden. Mediator war hier Bischoff Staalsett von der Norwegian Church Aid, der mit finanzieller Unterstützung der norwegischen Regierung die Verhandlungen sieben Jahre lang begleitete. Die Dramaturgie für diese Form des „Venture Capital for Peace“ ist prinzipiell stets die gleiche:

- Nutzung von bestehenden Kontakten und Vertrauensbeziehungen in dem jeweiligen Land;
- Schaffung einer Vertrauensbasis, zunächst in einen nichtoffiziellen Austausch einzutreten;
- Beginn mit der Mediation unter sukzessiver Einbeziehung immer höherrangiger Entscheidungsträger der Konfliktparteien; dieses schrittweise Vorgehen ist essentiell für den Erfolg;
- Starke Rolle von Nichtregierungsorganisation in der Mediation zwischen den Konfliktparteien: die Einbindung von NGOs ermöglicht die Wahrung des Gesichts. Falls unbeabsichtigt der Prozess frühzeitig an die Öffentlichkeit kommt, war es eben ein „wissenschaftliches Seminar“ oder ein „Scenario Workshop“;
- finanzielle und ggf. offizielle Unterstützung durch das Außenministerium / den diplomatischen Apparat eines neutralen Landes, das kein strategisches Interesse an dem Konflikt hat – oder in spezifischen Fällen auch keine „koloniale Vergangenheit“ hat.

Auch wenn die Erfolgsaussichten nicht sehr hoch sind und zahlreiche Anläufe erforderlich sind, stehen den relativ geringen Kosten im Erfolgsfall hohe Prestigegegewinne gegenüber. Zentral für die erfolgreiche Vermittlung in Autonomiekonflikten durch Drittstaaten ist in diesem Modell, dass diese von den Konfliktparteien als neutrale Vermittler anerkannt werden. “The third country must be perceived by the parties to the conflict as having no national interests that conflict with an impartial settlement of the conflict and promotion of human rights. The third party must gain the trust and confidence of the parties” (Egeland 1998).

Ein anderes Modell ist das des ‚Advokatenstaats‘, der mit der Region in einem besonderen Verhältnis steht und in den Verhandlungen mit der betreffenden Regierung ein Autonomiestatut verhandelt und dessen Implementierung im Rahmen eines internationalen Berufungsmechanismus überwacht (z.B. Gruber-deGaspari-Abkommen von 1948).

Drittstaaten, die über eine eigene Interessenlage in Autonomiekonflikten verfügen, können einen Ausgleich zu der in der Regel vorliegenden Asymmetrie in der Verhandlungsmacht der Konfliktparteien bieten, sollten mit ihrem Engagement aber in Verfahren und Regeln internationaler Organisationen eingebunden sein (Schneckener 2002). Auch wenn staatliche Akteure in der Umsetzung und Absicherung von Autonomielösungen meist im Rahmen, zumindest mit Mandat, internationaler Organisationen agieren, gibt es Fälle, in denen primär Drittstaaten für das notwendige Maß an Sicherheit sorgen oder zumindest entsprechende Garantien anbieten. Dies war etwa für die USA bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens in Bosnien oder die Oslo-Vereinbarung im Israel-Palästinenser-Konflikt der Fall.

Nichtstaatliche Organisationen

Die Vermittlungsangebote von nichtstaatlichen Organisationen (NGO) richten sich – im Unterschied zu staatlichen Akteuren und Internationalen Organisationen – in der Regel nicht

direkt an die oberste politische Führungsebene, sondern eher an die mittlere und untere Entscheidungsebene oder aber an zivilgesellschaftliche Kräfte. Sie sind daher primär für die Vorbereitung von offiziellen Verhandlungsprozessen hilfreich und wirken eher durch den Aufbau informeller Kontakte und gegenseitigen Vertrauens (*track-two diplomacy*), was erst in einem zweiten Schritt Auswirkungen auf die politische Führung zeitigt. Die Funktionen von NGOs reichen hierbei von der Frühwarnung, der Präventionsberatung bis hin zur Öffentlichkeitsbildung. Ein Beispiel sind die Bemühungen norwegischer, nicht-staatlicher Vermittler im Nahost-Konflikt, die letztlich zur Oslo-Vereinbarung (1993) führten. In manchen Fällen sind nicht-staatliche Akteure sogar maßgeblich an der Organisation und Betreuung von Verhandlungen der Konfliktparteien beteiligt, wie etwa die über Jahre währende Vermittlung des früheren US Senators George Mitchell in Nordirland zeigt, der stets mit obersten Repräsentanten der nordirischen Konfliktparteien am Verhandlungstisch saß, oder auf die Vermittlungsführung in den Friedensverhandlungen in Kolumbien, die maßgeblich von norwegischen kirchlichen Vertretern übernommen wurde.

Vor allem internationale NGOs sind an der Implementierung von Konfliktregelungen beteiligt, gerade in den Bereichen humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückkehr, Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen oder der Versöhnungspolitik. Eher in Ausnahmefällen übernehmen sie eine Kontrollfunktion. Daneben spielen auch die vielfältigen NGO-Initiativen eine Rolle, die von Organisationen und Gruppen der einheimischen Zivilgesellschaft ausgehen. Zu erwähnen sind überdies NGO-Aktivitäten, die der humanitären Hilfe, dem Monitoring von Menschenrechtsverletzungen oder der allgemeinen Demokratieförderung dienen und ebenfalls zur Konfliktbearbeitung gehören.²⁹ Außerdem sollte man in einer umfassenden Übersicht zur Rolle von NGOs auch Diaspora-Organisationen und andere ausländische nicht-staatliche Akteure berücksichtigen, die eine der beiden Parteien in den jeweiligen Konflikten unterstützen (Brusis 1999, S. 69). In manchen Fällen besitzen NGO insofern komparative Vorteile gegenüber staatlich-offiziellen Vermittlern und Internationalen Organisationen, als sie mehr über die Konfliktkonstellation wissen, flexibler und frühzeitiger agieren sowie den Konfliktparteien weniger förmlich-verbindliche Gesprächskanäle eröffnen können. Nachteile bestehen vor allem darin, dass NGOs über die Weitergabe von Informationen und den öffentlichen Protest hinaus keine Sanktionsmittel besitzen, um Konfliktparteien zur Einhaltung von Verpflichtungen zu bewegen, und dass ihre Aktivitäten nicht durch politische Mandate legitimiert sind.

IX. Lösungsorientierte Mediation

Mediation und wirkungsvolle Garantien zur Gewährleistung erreichter Verhandlungskompromisse sind die Kernfunktionen externer Vermittlung zur friedlichen Bewältigung von innerstaatlichen Gewaltkonflikten.

Wie können Drittparteien zur Erreichung einer friedlichen Lösung von Autonomiekonflikten beitragen? Ulrich Schneckener hat zur Beantwortung dieser Frage ein Modell der lösungsorientierten Mediation erarbeitet, das einen Prozess in sechs Schritten vorsieht. Dabei kommt den Drittparteien als Mediatoren in erster Linie die Aufgabe zu, den Konfliktparteien zu einer "Horizonterweiterung" zu verhelfen, sie über die Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zu informieren und ihnen damit verschiedene Handlungsoptionen aufzuzeigen. Das im folgende kurz skizzierte Mediationsmodell Schneckeners sollte idealiter zu einem Zeitpunkt ansetzen, zu dem der Autonomiekonflikt bereits eine gewisse „Reife“ (Zartmann

1999) erreicht hat: „Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Standpunkte wurden bereits zu Genüge ausgetauscht, insbesondere jene für langwierige Konflikte typische Phase gegenseitiger Vorwürfe und Anschuldigungen (*blame game*), die sowohl Ereignisse der jüngeren als auch der älteren Vergangenheit betreffen können, ist mehr oder minder abgeschlossen“ (Schneckener 2002, 25). Darüber hinaus sollten sich externe Vermittler darauf einstellen, dass das Verfahren möglicherweise mehrfach "durchlaufen" werden muss.³⁰

Wissenstransfer

Die Drittparteien bzw. externe Experten erläutern die verschiedene Autonomielösungen; dies sollte sowohl in abstrakter Form als auch durch die Illustration konkreter Beispiele und Erfahrungen geschehen. Dabei gilt es allerdings die Gefahr von falschen Analogieschlüssen zu vermeiden. Regionale Autonomie ist kein generelles „one-size-fits-it-all“ Lösungsmodell für innerstaatliche Konflikte. Die zweifellos guten Erfahrungen, die in vielen Fällen gewonnen werden konnten, sind nicht ohne weiteres auf andere Situationen übertragbar. Jede nachhaltige Autonomielösung ist das Ergebnis einer spezifischen historischen Entwicklung mit zahlreichen Einflussfaktoren. Da es letztlich darum gehen muss, eine Lösung „*sui generis*“ zu erarbeiten, die passgenau der jeweiligen Konstellation entsprechen, können andernorts gemachte Erfahrungen lediglich Anregungen geben.

Kontrafaktische Optionsanalyse/Scenario Building

Mit diesem zweiten Schritt werden verschiedene Lösungsoptionen für den Konflikt oder bestimmte Teilaspekte des Konflikts konkret 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.

Auswahl eines geeigneten verfassungspolitischen Leitbildes

Nachdem das gesamte "Menü" an Regelungsoptionen präsentiert und durchgespielt worden ist, folgt die "Auswahl". 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 komplementäre Interessen und mögliche Kompromisslinien identifiziert werden.

Kompromissbildung und Klärung von Einzelfragen

Während die ersten Schritte noch eher experimentellen Charakter besaßen und maßgeblich der „Verhandlungsfähigkeit“ der Konfliktparteien dienen sollen, geht es im nächsten und schwierigsten Schritt darum, in die Kompromissbildung 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.³¹ Diese *Maxime* ist umso notwendiger, je stärker das gegenseitige Misstrauen 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 die Einigung auf eine Gesamtlösung sind zudem eine zeitliche Verknüpfung von Verpflichtungen („Zug um Zug“), pragmatische, wenn auch unkonventionelle Lösungen sowie – wo möglich – die Einführung reziproker Zugeständnisse (z.B. durch explizite Vereinbarungen zu reversen Minderheitensituationen).

Konkrete Ausarbeitung

Ist eine Einigung auf bestimmte Prinzipien und Modalitäten erreicht, geht es um die Detailarbeit, 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. In bestimmten Verhandlungssituationen kann es sinnvoll sein, den an einem Konflikt beteiligten Parteien Zeitgrenzen zu setzen, bis zu dem ein Verhandlungsergebnis erreicht sein muss. Gleichzeitig muss in den Verhandlungen genug Zeit gegeben werden, um die bestehenden Divergenzen und tiefliegenden Paradigmen der Konfliktparteien sichtbar zu machen.

Abschluss der Vereinbarung

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 unterzeichnet wird zumeist in einem symbolträchtigen Rahmen. 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:

- das Parlament beschließt die Vereinbarung mit großer Mehrheit, so dass deutlich wird, dass die wichtigsten Parteien hinter der Konfliktregulierung stehen, wie dies etwa in Mazedonien geschah, wo das Abkommen von Ohrid (August 2001) noch vom Parlament abgesegnet werden musste;
- die Bevölkerung stimmt in einem Referendum über die Vereinbarung ab. Diese Variante birgt jedoch erhebliche Gefahren, da Volksabstimmungen eine Polarisierung der öffentlichen Auseinandersetzung bedeuten können, die die gerade erreichte Einigkeit zwischen Konfliktparteien wieder in Frage stellt;
- die Vereinbarung wird von jeder Seite auf Versammlungen bzw. Parteitag mehrheitlich beschlossen (z.B. Unionisten in Nordirland und SVP in Südtirol), auf diese Weise wird auch die mittlere und untere Funktionärsschicht einer Partei in den Entscheidungsprozess einbezogen und für das Ergebnis eines Friedensprozesses mitverantwortlich gemacht.

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 zum einen das Risiko einer gewaltsamen Konflikteskalation. Für die Implementierung 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.

Schlussfolgerungen – Schritte zur Autonomie

Die zweifellos guten Erfahrungen, die in vielen Fällen mit regionalen Autonomielösungen gewonnen werden konnten, sind nicht ohne weiteres auf andere Situationen übertragbar. Regionale Autonomie ist kein generelles ‚one-size-fits-it-all‘ Lösungsmodell für innerstaatliche Konflikte. Im Grunde bestehen für die nachhaltige Lösung von ethnonationalen Konflikten die durch eine ausgeprägte regionale Dimension gekennzeichnet sind drei unterschiedliche Strategieoptionen unterscheiden:

- Neuordnung der föderalen Beziehungen (z.B. Belgien, Indien)³²
- Gewährung spezifischer (und damit asymmetrischer) Autonomierechte (z.B. Gaugasien, Südtirol)
- ‚Entnationalisierung‘ der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung und Etablierung einer Polity, die von allen Parteien mitgetragen werden kann (z.B. Mazedonien) in Verbindung mit affirmativen Minderheitenrechten.³³

Jede nachhaltige Autonomielösung muss den spezifischen Zielmotivationen der beteiligten Akteure unter den jeweiligen Rahmenbedingungen gerecht werden. Dies zeigt bereits die große Vielfalt bestehender verfassungspolitischer Autonomielösungen. Gleichwohl können die Erfahrungen, die aus der Vielzahl regionaler Autonomieprozesse gewonnen werden, wertvolle Anhaltspunkte für den konkreten Fall erbringen und 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. Eine Tradition örtlicher Selbstverwaltung ist hierbei ein wesentlicher Vorteil bei der Implementierung von Autonomielösungen, der die Institutionenbildung erleichtert.

Ziel von Autonomieprozessen ist, Handlungsspielräume zu eröffnen und die Verantwortlichkeit politischer Akteure und Institutionen zu stärken. Gleich welches Verfassungsmodell gewählt wird, jede nachhaltige Autonomielösung bedarf einer auf lange Sicht tragfähigen Grenzziehung, stabiler Rechtsgrundlagen im Rahmen der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung, verantwortlicher regionaler Institutionen, einer möglichst klaren Abgrenzung der exekutiven und legislativen Kompetenzen, einen entsprechenden Grad an Finanzautonomie zur Wahrnehmung der regionalen Aufgaben, der Kompatibilität der regionalen und gesamtstaatlichen Rechtsordnungen, klarer Regeln und Schranken der Staatsaufsicht, definierter regionaler Beteiligungsrechte am gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess, formeller und informeller Kooperationsbeziehungen 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 (vgl. Südtirolstatut von 1948 und 1972) oder auf äußeren Druck hin zustande kommen. Für die Lösung regionaler Autonomiekonflikte sind damit auf längere Sicht die inneren Faktoren von zentraler Bedeutung. Äußere Einflussnahme kann nur begrenzt zu tragfähigen Friedenslösungen beitragen. Gleichwohl sind in vielen Fällen externe Akteure involviert – sei es in Form bilateraler Verträge mit Drittstaaten (z.B. Hongkong, Südtirol, Alandinseln) sowie internationaler Abkommen und Organisationen (z.B. Kosovo, Aland Inseln, Südtirol, Osttimor). Zwei Funktionen stehen im Mittelpunkt externer Einflussnahme bei Konflikten zwischen staatlicher und regionaler Ebene: Mediation und Garantien für erreichte Verhandlungskompromisse. Gerade in der Anfangsphase bedürfen Autonomieprozesse häufig der externen Mediation und gegebenenfalls Unterstützung, um aktuelle Krisen zu bewältigen. Ein wesentliches Augenmerk muss hierbei auf Nachhaltigkeit des Engagements und die Koordinierung der unterschiedlichen externen Vermittler gelegt werden.

Unterschiedliche Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass Autonomielösungen sowohl für regionale Akteure als auch für Staaten eine größere Attraktivität gewonnen haben. In dieser Lesart bedeutet Autonomie zunehmend weniger die Freiheit von Interferenzen, sondern die Fähigkeit zu Eigenverantwortung und Integration. Repräsentanten 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 Minderheiten, sondern vermittelt auch der Mehrheitsbevölkerung einen Reichtum an kulturellen Facetten und regionaler Vielfalt, ein Bewusstsein des eigenen historischen ‚Gewordenseins‘. Dies allerdings ist letztlich – jenseits aller Kosten-Nutzen-Rechnungen - eine Frage der Identität. 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.

Anmerkungen

- ¹ Christoph Rohloff (2001), Konflikte und Krisenprävention, in: Globale Trends 2002 – Fakten. Analysen Prognosen, Stiftung Entwicklung und Frieden, Fischer, S. 444-467.
- ² Die Frage ist, ob sich hier ein Trend zur Abnahme ethnopolitischer gewaltsamer Konflikte abzeichnet. Gründe für die Abnahme ethnopolitischer Konflikte seit Mitte der 90er Jahre können darin gesehen werden, dass die meisten der eskalierten innerstaatlichen Konflikte unmittelbar eine Folge der Regimewechsel und staatlichen Transformationsprozesse in der ehemaligen UDSSR und in Jugoslawien waren, die inzwischen gelöst werden konnten. Ein anderer Grund liegt in der verstärkten Nutzung der internationalen Konfliktlösungsmechanismen der Vereinten Nationen und regionaler Sicherheitsstrukturen wie der OSZE und der NATO. Vgl. Gurr 2000a, a.a.O.. Gleichwohl ist absehbar, dass ethnopolitische und Autonomiekonflikte auch künftig eine bedeutende Rolle spielen werden.
- ³ So ordnet das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIIK) in seinem Konfliktbarometer 64 der 155 weltweit im Jahr 2001 akuten politischen Konflikte auf Autonomie- und Sezessionsbestrebungen zu. In der Kategorie der Gewaltkonflikte werden 19 von 38 Fällen den Konfliktgegenständen Sezession und Autonomie zugerechnet. Aber auch einige der 14 ernstesten Konflikte bzw. Kriege der Kategorie ‚Innerstaatliche Macht‘ können, insb. in Afrika, dem Streben nach Autonomie einzelner Bevölkerungsgruppen zugeordnet werden. Daraus wird aber auch deutlich, dass über zwei Drittel der Autonomie- und Sezessionskonflikte friedlich ausgetragen werden. HIIK 2001, a.a.O.
- ⁴ Gurr 2000b, auf der Grundlage der Auswertung des Minorities at Risk Projekts von 275 ethnopolitischen Konflikten.
- ⁵ Rainer Bauböck (2001), Territorial or cultural autonomy for national minorities?, ICE-Working Paper Series, Australian Academy of Sciences, Research Unit for Institutional change and European Integration (ICE), No. 22, im Internet: <http://www.iwe.oeaw.ac.at/workpap.htm> (23.09.2002).
- ⁶ Ein Beispiel ist der Fall von Nordirland vor 1998, wo trotz eines formal demokratischen Wahlsystems für die katholische Minderheit keine Perspektive bestand, an der Regierungsführung beteiligt zu werden, die stets der protestantischen Mehrheit zufiel.
- ⁷ Hurst Hannum (1990), *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, S. 475.
- ⁸ So zeigt die Erfahrung, dass 1) gewaltbereite 2) größere 3) linguistische Minderheiten in 4) Grenznähe zu ihren kin-states häufig mehr Autonomierechte für sich erlangen können, als andere Minderheiten des selben Staates.
- ⁹ Vgl. Illner (1999), a.a.O.
- ¹⁰ Lapidoth (1996), a.a.O.. Beispiele: Die Neuziehung der föderalen Gebietsgrenzen entlang der Sprachgrenzen in Indien 1956 und de facto auch die Übertragung nahezu aller Kompetenzen der Region Trentino-Südtirol an die mehrheitlich von der deutschsprachigen Gemeinschaft bewohnten Provinz Südtirol ab 1972.
- ¹¹ Arend Lijphart (1995), *Multiethnic Democracy*, in Seymour Martin Lipset, u.a. (Hrsg.), *The Encyclopedia of Democracy*, Congressional Quarterly Washington D.C., S. 853-865.
- ¹² Seymour Martin Lipset (1963), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Anchor Books Garden City N.Y., S. 81.
- ¹³ Oeter (1997), a.a.O., S. 96.
- ¹⁴ Vgl. auch Horowitz (1999), a.a.O..
- ¹⁵ In Südtirol und für die Aland Inseln haben sich paritätisch besetzte Kommission für die Änderung und Durchführungsbeschlüsse von Änderungen des Autonomiestatuts von Vorteil erwiesen. Eine Änderung der Schweizer Verfassung ist nur mit der Mehrheit sowohl der Bevölkerung als auch der Kantone möglich.
- ¹⁶ So scheiterte der Autonomieprozess Israel/Palestina auch daran, dass keine Mechanismen bestanden, die eine Demokratisierung in den Autonomiegebieten gewährleistet haben. In der Lösung für Bosnien-Herzegovina fehlt es hingegen an inklusiven Elementen, die eine gemeinsame politische Identität bzw. ein Zugehörigkeitsgefühl zum Staatsverband befördern könnten.
- ¹⁷ Friedrich Schneider, Thomas Lenk (2000), *Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive: Trennsystem versus Mischsystem*, in: Hans-Jörg Schmidt-Tenz, Matthias Fonger (Hrsg.) *Bürgerföderalismus: Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*, Baden Baden, Nomos, S. 63-86.
- ¹⁸ Lund, Art. 24, a.a.O.; vgl. hierzu auch das OSZE-Dokument von Kopenhagen, Art. 30, in dem die Teilnehmerstaaten anerkennen, „dass die Fragen der nationalen Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können, a.a.O. .
- ¹⁹ Dem Privy Council obliegt die Kontrolle der Gesetzgebung des schottischen Parlaments. Vgl. zu dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise: <http://www.privacy-council.org.uk> <http://www.privacy-council.org.uk> .

- 20 Vgl. z.B. das Prinzip der Bundestreue in der deutschen Verfassung oder Art. 41.1h der Verfassung von Südafrika von 1996.
- 21 Vgl. z.B. Art. 92 der australischen Verfassung: „trade, commerce and intercourse among the States (...) shall be absolutely free“
- 22 Es muss zum Beispiel klare Verfahren für Verfassungsänderungen bzw. Änderungen des Autonomiestatuts geben. Eine spezielle qualifizierte Mehrheit als Voraussetzung für Verfassungsänderungen (wie etwa in Deutschland oder der Schweiz), oder Vetopositionen, wenn die Verfassungsänderung substantielle Auswirkungen für die Autonomie hat, können hilfreich sein, um das Vertrauen zwischen den Akteuren zu stärken. Es muss verfassungsrechtlich auch geklärt sein, welche Rechtsprechungsorgane die Verfassung interpretieren können. Vgl. hierzu die Unsicherheit über die Entscheidung des Hongkong Court of Final Appeal im Jahr 2000 oder die Frage der letztinstanzlichen Verfassungsgerichtsbarkeit in der EU.
- 23 Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte *Alarm Bell Verfahren* in Belgien: Zum Schutz der Interessen der Sprachgemeinschaften enthält die belgische Verfassung das sogenannte Alarm Bell Verfahren. Wenn eine der Sprachgemeinschaften den Inhalt eines Gesetzesentwurfs, für den Fall das dieser verabschiedet werden sollte, als eine substantielle Verletzung ihrer Interessen erachtet bzw. darin eine Gefährdung für die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften sieht, so kann das Gesetzgebungsverfahren durch eine entsprechende Erklärung von $\frac{3}{4}$ der im Parlament vertretenen Mitglieder dieser Sprachgruppe zunächst ausgesetzt werden.²³ Der Gesetzesentwurf und die ihn betreffende Eingabe wird daraufhin an den Ministerrat weitergeleitet, der nach Anhörung des Parlaments versucht, eine für alle Sprachgruppen annehmbare Lösung zu finden. Diese hat zwar nur den Charakter einer für das Parlament nicht verbindlichen Empfehlung; das Verfahrens hat sich jedoch in der politischen Praxis bewährt (Frühwarnsystem und aufschiebende Wirkung).
- 24 Ein Beispiel hierfür ist die Zwölfer- und die Sechserkommission in Italien/Südtirol: Der Verhandlungscharakter der Südtiroler Autonomielösung wird exemplarisch an der paritätisch besetzten sog. Sechser Kommission (für Südtirol) und der Zwölfer-Kommission (für die Region Trentino-Südtirol) deutlich, in denen die Durchführungsbestimmungen zum ‚Paket‘ von 1972 verhandelt worden sind und die auch nach dessen Umsetzung 1992 weiterbesteht, bevor sie vom italienischen Parlament verabschiedet wurden (werden). Wenn ein anderer Staat in den Autonomiekonflikt involviert ist, sollten auch hier Konsultations- und Koordinierungsmechanismen bestehen. Beispiel hierfür ist der British-Irish Intergovernmental Conference für die Abstimmung zwischen London und Dublin in Fragen Nordirland betreffend.
- 25 Ein Beispiel für plebiszitäre legislative Elemente findet sich in Artikel 89 der Schweizer Verfassung: „Fakultatives Referendum
1. Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet: a. Bundesgesetze; b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen; d. völkerrechtliche Verträge, (die: 1. unbefristet und unkündbar sind; 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen; 3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen)“, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Art. 141, im Internet: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html> (20.09.2002)
- 26 Vgl. die Erfahrungen mit dem Proporzsystem Südtirols. Hier wurde mit dem Autonomiestatut von 1972 der Proporz der Sprachgruppen im öffentlichen Dienst, in staatlichen Einrichtungen auf dem Gebiet Südtirols, bei öffentlichen Ausschreibungen, halböffentlichen Einrichtungen und selbst bei sozialen Leistungen durchdekliniert. Lukas Bonell, Ivo Winkler (2000), Südtirols Autonomie -Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol. 6. überarb. Aufl., S.99. ff. herausgegeben von der Südtiroler Landesregierung Bozen. Nachdem der Proporz in diesen Bereichen seit etwa dem Jahr 2000 hergestellt werden konnte, geraten die Regelungen zunehmend in die Kritik. So vertritt Joseph Marko die Auffassung, dass der Proporz in Südtirol zwar dazu beigetragen habe, die Sicherheit zu schaffen, in der sich ein friedliches Zusammenleben entwickeln konnte, doch schaffe Proporz kein Vertrauen und damit keine Integration. Vgl. umfassend hierzu Joseph Marko ; Sergio Ortino ; Francesco Palermo (Hrsg. 2001), L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano, CEDAM Padova. Es wird deutlich, dass der Proporz die Besetzung von Stellen in Südtirol in einzelnen Sektoren zunehmend erschwert und so zu Ineffizienzen des öffentlichen Sektors beiträgt.
- 27 Vgl. UNSC Resolution 1244, 1999.
- 28 Vgl. Türkische Vereinigte Kommunistische Partei (TBKP) gegen die türkische Regierung, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 133/1996/752/951, 30. Januar 1998 und Freiheitliche Demokratische Partei (ÖZDEP) gegen die türkische Regierung, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 23885/94, 8. Dezember 1999: „It is of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently

organised, provided that they do not harm democracy itself...“ zit. nach Geoff Gilbert (2001), *Autonomy and Minority Groups – a Legal Right in International Law?*, Paper prepared for the the UN-Commission on Human Rights, Seventh session of the Working Group on Minorities, 14.-18. May 2001, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.5.

²⁹ Ropers, Norbert (1998), a.a.O., S.92-97.

³⁰ Eine ähnliche Verfahrensweise zur sachorientierten Lösung von politischen Konflikten, die ebenfalls auf die Präsentation verschiedener Optionen abzielt, um eine *win-win*-Situation zu erreichen, propagiert die Harvard Negotiation School. Ein anderer Ansatz der systematischen und zukunftsorientierten Optionsanalyse ist von Ulrich Golücke im Rahmen des Projekts „Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen“ entwickelt worden; vgl. *Making Use of the Future, Scenario Creation as a New Framework for Mediation of Regional Autonomy Conflicts*, CAP-Working Paper, München 2001.

³¹ Nach dieser Grundregel wurden etwa in Stormont (1998) das nordirische *Good Friday Peace Agreement*, in Dayton (1995) das bosnische Friedensabkommen oder in Rambouillet bzw. Paris (1999) das Abkommen zum Kosovo verhandelt.

³² Die indische Verfassung sieht einen Mechanismus zur Neugliederung ihrer Bundesstaaten entlang von Sprachgrenzen vor, wenn hierüber ein Einvernehmen zwischen der lokale Bevölkerung und der Regierung erzielt wird. Von dieser Möglichkeit ist extensiver Gebrauch gemacht worden und hat nach Ansicht von Beobachtern zu einer Abnahme separatistischer Bewegungen beigetragen. (Stepan 2001, 345).

³³ David Miller (2000), *Citizenship and National Identity*, Polity Press, London, S. 125 ff. Vgl. auch die entsprechenden Elemente im Abkommen von Orhid, 13. August 2001, zwischen den slawomazedonischen und der albanischen Konfliktparteien. Auch die Autonomie Nordirlands (Belfast-Accord) zielt auf eine gemeinsame politische Identität des Autonomiegebietes ab.

Literatur

Ágoston, Vilmos (Hrsg. 1994), *Autonomy. Challenge and / or Solution*, Matthias Corvinus Publishing CO., Buffalo / Toronto.

Alfredsson, Gudmundur (1998), *Indigenous Peoples and Autonomy*, in: Suksi, Markku (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague, S. 125 – 138.

Anderson, Mary B. / Spelten, Angelika (2000), *Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Bahl, Roy (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Working Paper, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Bächler, Günther (Hrsg., 1997), *Federalism against Ethnicity? Institutional, Legal and Democratic Instruments to prevent Violent Minority Conflicts*, Rüegger AG, Chur/Zürich.

Bächler, Günther (1997), *Minderheitenschutz durch internationale Schutzgarantien und innerstaatlichen Föderalismus*, in: Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt: Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Einzelstaaten?*, Dietz, Bonn, S. 248 – 273.

Bächler, Günther (1997), *Non-Violent Resolution of Minority Conflicts through Federalism? – The “Charter of Basel”*, in: Bächler, Günther (Hrsg.), *Federalism against Ethnicity? – Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts*, Rüegger, Zürich, S. 313 – 321.

Basta, Lidija R. (2000), *Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments*, University of Fribourg, Fribourg.

Bercovitch, Jacob (Hrsg., 1997), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner, Boulder, CO.

Bertelsmann-Kommission “Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit” (2000), *Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Coakley, John (Hrsg. 2003), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, 2. überarbeitete und erw. Aufl., Frank Cass, London – Portland.

Daftary, Farimah / Troebst Stefan (Hrsg. 2003), *Ethnoradicalism and Centralist Rule - Western and Eastern Europe at the End of the Twentieth Century*, Oxford - Berghahn, 2003.

Heintze, Hans-Joachim (Hrsg. 1997), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt: Zerfällt die internationale Gemeinschaft in Hunderte von Einzelstaaten?*, Dietz, Bonn.

Borkenhagen, Franz H.U. u.a. (1999), *Arbeitsteilung in der Europäischen Union: die Rolle der Regionen*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bornträger, Ekkehard W. (1999), *Borders, Ethnicity and National Self-Determination*, Braumüller, Wien.

Brunner, Georg (1996), *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Brusis, Martin (1999), *Ethnopolitische Konflikte in Osteuropa: Probleme und Strategien*, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Brusis, Martin (2001), *Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Duffy Toft, Monica (2001), *Indivisible Territory and Ethnic War*, Weatherhead Center for International Affairs, Working Paper No. 01-08, Harvard University.

Egeland, Jan (1998), Peacemaking and the Prevention of Violence in Situations of Internal Strife and Intrastate Conflict: The Role of Governments and NGOs, Beitrag zur IDB-Konferenz, 14.03.1998, Cartagena.

Eide, Asbjørn (1998), Minorities in a Decentralized Environment, Background Paper zur UNDP International Conference on Human Rights, 2.-4. Septembe.1998, Regional Bureau for Europe and CIS, Yalta, im Internet: http://www.arts.uwaterloo.ca/MINELRES/publicat/Eide_Yalta98.htm (2. August 2003)

Ghai, Yash (Hrsg. 2000), Autonomy and Ethnicity – Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States, Cambridge University Press, Cambridge.

Gilbert, Geoff (2001), Autonomy and Minority Groups – A Legal Right in International Law?, Background Paper, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion, and Protection of Human Rights, Working Group on Minorities, Seventh session, Genf, 14.-18. Mai 2001, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1

Golüke, Ulrich (2001), Making Use of the Future – Scenario Creation as a New Framework for Mediation of Regional Autonomy Conflicts, CAP-Working Paper, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Gurr, Robert Ted (1997), Societal Disintegration and Arrested Development – A Systemic View, in: Bächler, Günther (Hrsg.), Federalism against Ethnicity? – Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts, Rüegger, Zürich, S. 3 – 14.

Gurr, Ted Robert (1993), Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts Center for International Development and Conflict Mangement (CIDCM), Washington D.C..

Gurr, Ted Robert (2000), Ethnic Conflict on the Wane, in: Foreign Affairs Mai/Juni 2000, S. 52-64.

Gurr, Ted Robert (2000), People versus States: Minorities at Risk in the New Century, Center for International Development and Conflict Mangement (CIDCM), Washington D.C..

Hannum, Hurst (1996), Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Harris, Peter / Reilly, Ben (Hrsg. 2001), Democracy and Deep-Rooted Conflict, The International IDEA Handbook on Democracy and Deep Rooted Conflict, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.

Illner, Michal (1999), Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Solutions, Problems and Conditions for Success, Beitrag zur UNDP-Regional Conference “Decentralization: Conditions of Success”, Yerevan.

Kaufmann, Chaim (1996), Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, in: International Organization, Vol. 20, No. 4 (Sommer 1996), S. 127 - 152.

Keating, Michael (1998), The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Kly, Yussuf Naim / Kly, Diana (Hrsg. 2000), In Pursuit of the Right to Self-Determination: Collected Papers and Proceedings of the First International Conference on the Rights to Self-Determination and the United Nations, Clarity Press, Geneva.

Kohler-Koch, Beate (1998), Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Leske+Budrich, Opladen.

Kramer, Jutta (Hrsg., 1993), Föderalismus zwischen Integration und Sezession: Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Lapidoth, Ruth (1997), Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, Endowment of the United States Institute of Peace, Washington.

Lapidoth, Ruth (1999), Autonomy and Sovereignty - Are they Mutually Exclusive?, in: Shapira, A. / Tabory, M., New Political Entities in Public and Private International Law, Kluwer Law International, S. 3-15.

Lapidoth, Ruth (2001), Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements, CAP-Working Paper, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

OSCE-High Commissioner on National Minorities (Hrsg. 2001), The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, Foundation on Inter-Ethnic Relations

Safran, William / Máiz, Ramón (Hrsg. 2000), Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies, Frank Cass Publishers, London.

Marcou, Gérard (2000), Regionalisation in Europe – Current Situation, Trends and Prospects in the Member States of the European Union and in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe, European Parliament, Luxemburg.

Marko, Joseph (1995), Autonomie und Integration: Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich, Böhlau Verlag, Wien / Köln / Weimar.

Mc Adam, Doug, Tarrow, Sidney, Tilly, Charles (2001), The Dynamics of Contention, Cambridge University Press, New York.

Mc Garry, John (2003), Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities, in: Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries 2002, McGill-Queen's University Press, Montreal, London, Ithaca, S. 416-447.

Nordquist, Kjell-Åke (1998), Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism – An Overview, in: Suksi, Markku (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Kluwer Law International, The Hague, S. 59 – 78.

Batt, Judy, Wolczuk, Kataryna (Hrsg. 2002), Region, State and Identity in Central and Eastern Europe, Frank Cass Publishers, Cardiff.

Pernthaler, Peter (2003), Asymmetric Federalism as a Comprehensive Framework of Regional Autonomy, in: Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries 2002, McGill-Queen's University Press, Montreal, London, Ithaca, S. 472-494.

Portier, Tim (2001), Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars, Background Paper, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion, and Protection of Human Rights, Working Group on Minorities, Seventh session, Genf, 14.-18. Mai 2001, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1

Richards, Gareth Api (2000), Das Zentrum und seine Peripherie – Regionale Autonomie und Dezentralisierung in Südostasien, Working Paper, Asienhaus, Essen.

Schneckener, Ulrich (2002), Schritte zur Autonomie – Ein Leitfaden für externe Vermittlung, CAP-Working Paper, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Sisk, Timothy D. (1996), Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts, United States Institute of Peace Press, Washington D.C..

Stahlberg, Dirk (2000), Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie – Ein Vergleich, VVF Verlag, Florenz - München.

Sturm, Roland (2001), Finanzielle Auswirkungen der Gewährung Regionaler Rechte, CAP-Working Paper, Centrum für angewandte Politikforschung, München.

Suksi, Markku (Hrsg. 1998), Autonomy: Applications and Implications, Kluwer Law International, The Hague.

Veggeland, Noralv (2000), "Region", Regionalism", "Regionality": Key Concepts in Regional Europe, Institutt for geografi og planlegging, Lillehammer. <http://www.kultgeog.uu.se/WebNST000616/Veggeland26.html>

United Nations High Commissioner for Human Rights (Hrsg. 1995), Protection of Minorities: Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems involving Minorities, Economic and Social Council of the UN: Commission on Human Rights, Genf.

Walter, Barbara F. (1997), The Critical Barrier to Civil War Settlement, in: International Organization, Vol. 51, No. 3 (Summer 1997), S. 335-364.

Walter, Barbara F. (2001), Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars, Princeton University Press.

Watts, Ronald L. (2003), The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations, in: Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries 2002, McGill-Queen's University Press, Montreal, London, Ithaca, S. 448-471.

Woelk, Jens (2001), Impulspapier für den Workshop „Zwischen gesellschaftlicher Vielfalt und staatlicher Integrität – Modelle regionaler Autonomie“, Bertelsmann Stiftung und Centrum für angewandte Politikforschung, 4. September 2001 in Gütersloh.

Woelk, Jens (2001), Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: "Reservate" oder nachhaltige Integrationsprozesse?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, EZFF Jahrbuch 2001, Tübingen.

Wolfe, David A. (1996), The Emergence of the Region State, Department of Political Science of the University of Toronto, Toronto.