

„Local Self-Government Options“ in Democracies and Democratic Autonomy

Norman Paech

Wer über lokale Selbstverwaltung und demokratische Autonomie spricht, kann dies nicht tun, ohne den Rechtsanspruch auf Selbstbestimmung, wie er den Völkern – also auch den Kurden - zusteht, zu erwähnen. Er ist die Basis, von der sich beide demokratische Organisationsformen ableiten. Er hat vor allem einen politischen Schutzinhalt. Dieser Schutzinhalt geht über einfache politische Partizipation mittels Vereinigungen, Organisationen und Wahlen sowie Repräsentanz in den Medien hinaus. Er wird am besten mit dem Begriff der Autonomie oder auch Selbstverwaltung umschrieben, um deutlich zu machen, dass es sich um die politische Organisation innerhalb des Staates handelt. Allerdings ist bei dem Begriff der Autonomie darauf hinzuweisen, dass bei ihm genauso wie bei den Begriffen Volk und Minderheit es an einer völkerrechtlich exakten Definition mangelt. Er bedarf der inhaltlichen Ausgestaltung und Festlegung durch die betroffenen Parteien, d. h. die staatliche Regierung und die Repräsentanten des Volkes/Minderheit. Der Autonomiestatus ist also nicht allgemein und abstrakt zu definieren, sondern hängt von der Aushandlung zwischen den beiden Parteien ab. Nur eines ist unabhängig von allen Besonderheiten Grundlage von Autonomie und Selbstverwaltung: so vielfältig ihre und Regelungen auch sein können, sie erfolgen alle innerhalb der definierten staatlichen Grenzen und schließen eine separate staatliche Organisation aus.

Demokratische Autonomie

Über diese Grundentscheidung hinaus gibt es kein feststehendes oder irgendwie bevorzugtes Modell von Autonomie. Doch alle Varianten beinhalten ein gewisses Maß an Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom zentralen und nationalen Einfluss der Regierung. Von ihnen sind allerdings in der Regel gewisse Kompetenzen ausgenommen, die zu den souveränen Vorrechten der zentralen Regierung gehören wie Währungs- und Finanzfragen, die Verteidigungs- und Außenpolitik. Aber auch hier gibt es durchaus funktionierende und die Souveränität der Regierung nicht beeinträchtigende Regelungen, wo die beiden Teile eines durch eine Staatsgrenze getrennten Volkes separate (außen)politische Beziehungen zueinander eingerichtet haben. Als Beispiel können die Azeris dienen, die z.Zt. der Sowjetunion in der Republik Aserbaidschan und im Norden des Irans wohnten und eigenständige politische Beziehungen zueinander unterhielten.

Jede Autonomieregelung hat ein bestimmtes Maß an Dezentralisation zur Folge. Sie wird deshalb von stark zentralistisch organisierten Staaten und ihren Regierungen, wie z.B. Frankreich (Korsika) oder die Türkei, abgelehnt oder nur mit äußerstem Misstrauen betrachtet. Es besteht die Befürchtung, dass alle Formen der Autonomie letztlich zur Desintegration des Staates und zur Separation und Sezession führen. Deshalb wird oft die Autonomie nur für kleine Bevölkerungen, wie isoliert wohnende Ureinwohner, empfohlen, die in Eigenstaatlichkeit gar nicht lebensfähig wären. Es gibt auch Stimmen, die die Assimilation befürworten. Sie sagen, dass jede unterschiedliche Behandlung von Menschen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinschaft bei anderen Gruppen auf Widerstand und Ausgrenzung führen, woraus letztlich ethnische Konflikte entstünden. Auf jeden Fall ist die Empfindlichkeit gegenüber Autonomieregelungen nicht nur in Europa sondern weltweit immer noch sehr stark.

Umgekehrt wird allerdings mit großer Berechtigung und den besseren Beispielen argumentiert, dass Autonomieregelungen gerade zur Lösung von ethnischen Konflikten und

Minderheitsproblemen besser geeignet seien. Bekannte Beispiel gelungener Autonomieregelungen durch internationale Verträge oder innerstaatliche Vereinbarungen sind die Aland-Inseln vor Finnland, Südtirol in Italien, Grönland und die Färöer-Inseln als Teile Dänemarks. So bestätigte z.B. der Premier der autonomen Regierung von Grönland 1993, „that developments over the past 11 years had shown that the recognition of indigenous peoples and the right to self-determination were not destructive to State unity“. Gleiches gilt für die Einrichtung autonomer Gemeinschaften der Katalanen, Basken und Galizier in Spanien, selbst wenn ein Teil der Basken sezeessionistische Pläne auch mit Gewalt verfochten hat. Die Möglichkeiten politischer Partizipation sind im Rahmen von Autonomielösungen für Angehörige von Minderheiten wesentlich besser, da sie die Organisation ihres politischen Willens zunächst autonom vornehmen können. Später können sie ihn dann besser über die eigenen Institutionen und Parteien in den staatlichen Gesamtprozess einbringen. Sie entgehen so der Marginalisierung, Zersplitterung und politischen Ausgrenzung durch eine Mehrheitsherrschaft. Ist der Einfluss ihrer Stimme durch ein Mitspracherecht institutionell garantiert, so ist auch ihre Bereitschaft größer, sich auf den demokratischen Prozess im Staat einzulassen und an ihm aktiv teilzunehmen. Neben der Integration des geschützten und anerkannten Volkes gewinnt auch die Demokratie einer Staatsorganisation insgesamt mit einer Autonomieregelung. Deswegen wird oft die Autonomie als Instrument des „inneren“ Selbstbestimmungsrechts mit der Forderung nach Demokratisierung der Staatsorganisation in Verbindung gebracht. Die Gewährung von Autonomie ist ein Faktor der Demokratie.

Da es für die Autonomie weder ein staatsrechtliches noch ein völkerrechtliches Modell gibt, haben einige Autoren versucht, einzelne Organisationsformen und Autonomieeinrichtungen vorzuschlagen. Dies hat z. B. A. Eide im Rahmen der UNO getan, und folgende Maßnahmen zur Diskussion gestellt:

- „(a) Advisory and decision-making bodies in which minorities are represented, in particular with regard to education, culture and religion;
- (b) Elected bodies and assemblies (‘parliaments’) of national or ethnic, religious and linguistic minorities;
- (c) Self-administration (functional autonomy, cultural autonomy) on a non-territorial basis by a minority of matters which are essential to its particular identity, such as the development of its language or its religious rites;
- (d) Decentralized or local forms of government or autonomous arrangements on a territorial and democratic basis, including consultative, legislative and executive bodies chosen through free and periodic elections without discrimination;
- (e) Special measures to ensure minority representation in the legislature and other bodies of the national society...“

Um eine überschaubare Ordnung in die verschiedenen Formen und Regelungen der Autonomie zu bringen, wird die Unterscheidung zwischen funktioneller, territorialer und kultureller Autonomie vorgeschlagen.

Unter funktioneller Autonomie wird ein Modell verstanden, in dem bestimmte staatliche Funktionen und Rechte auf privatrechtliche Vereinigungen übertragen werden, die das in der Minderheit befindliche Volk gebildet hat. Diese privaten Vereine, Stiftungen, Gesellschaften und Organisationen übernehmen damit Aufgaben z.B. der Kultur, Erziehung, Bildung, der Medien oder Religion, die für die Identität des Volkes und seine gesellschaftliche Entwicklung im Staat besonders wichtig sind. Die Regierung des Staates muss diese juristischen Personen des privaten Rechts mit staatlichen Aufgaben betrauen, was Formen der mittelbaren Staatsverwaltung einschließt.

Als gelungenes Beispiel dieses Typs wird auf die dänische Minderheit im Norden Deutschlands verwiesen, die ihre Rechte und Interessen mittels Personalkörperschaften auf freiwilliger Basis kollektiv ausübt. Diese Organisationsform wird finanziell durch die Landesregierung unterstützt, gleichzeitig wird die parlamentarische Vertretung dadurch gesichert, dass die dänische Minderheit von der parlamentarischen 5 v.H. Sperrklausel ausgenommen wird. Mit dieser Autonomieregelung ist eine wenig aufwendige Form des Schutzes von Minderheitenrechten gelungen.

Bei der territorialen Autonomie erhält ein bestimmtes Gebiet innerhalb des Staates einen Sonderstatus. Damit übernimmt in diesem Fall eine öffentlich-rechtliche Gebietsorganisation die ihr von der zentralen Regierung übertragenen Aufgaben in Selbstverwaltung. Sie können weit über kulturelle und Bildungsangelegenheiten hinausgehen. Diese Aufgaben können sich auf Maßnahmen der Infrastruktur, des Verkehrs, der ökonomischen und ökologischen Entwicklung, der Industrieansiedlung etc. erstrecken. Für diese Zwecke müssen repräsentative Selbstverwaltungsorgane geschaffen werden sowie eine gewählte Volksvertretung, um eine demokratische Legitimation sicherzustellen. Die Finanzierung dieser Autonomieform kann z.B. dadurch erfolgen, dass der Gebietsorganisation eine eigene Steuerhoheit eingeräumt wird, so dass sie nicht von den Finanzzuweisungen des Zentralstaates abhängig ist. Für Konflikte zwischen der die Autonomie gewährenden Regierung und den Organen der autonomen Region müssen besondere Institutionen zur Streitschlichtung geschaffen werden.

Aktuell finden wir diese Art der Autonomieregelung vorwiegend in Europa, aber außer einer eigenen Exekutivverwaltung und einer gewählten Volksvertretung mit wiederum unterschiedlichen Kompetenzen, haben sie kaum weitere Gemeinsamkeiten. Während Frankreich trotz starker Vorbehalte Korsika in begrenztem Maßstab einen autonomen Status im Verwaltungsbereich eingeräumt hat aber immer noch den Wunsch nach eigenen Gesetzgebungskompetenzen ablehnt, hat Italien Südtirol Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt. Noch weiter gegangen ist Finnland bei den Åland-Inseln, die faktisch aus der Rechtsordnung des Mutterstaats herausgelöst worden sind. Auch die bereits erwähnten Färöer-Inseln und Grönland gehören zu diesem Typ territorialer Autonomie. Sie zeigen aber, dass Autonomieregelungen weder statisch noch juristisch festgelegt sind, sondern sich den jeweiligen historischen Gegebenheiten und zukünftigen Entwicklungen anpassen lassen.

Unter kultureller Autonomie wird schließlich die autonome Selbstverwaltung der kulturellen Angelegenheiten eines Volkes, also eines Teilaspekts seines Lebens, verstanden. Wenn es der Minderheit vor allem darauf ankommt, im Erziehungs-, Bildungs-, und Kulturbereich über staatsfreie Institutionen zu verfügen, um darüber die Zusammengehörigkeit und Identität zu sichern, ist dieses Konzept begrenzter Autonomie angebracht. Die Gefahr der Abgrenzung von der Mehrheitskultur sowie Isolierung und Entfremdung der Minderheit könnte allerdings zu Separationstendenzen führen, wenn auf das Trennende der Kulturen größeres Gewicht gelegt wird als auf die Einheit einer multikulturellen Staatsorganisation. Zu dieser kulturellen Identität muss auch die Möglichkeit gehören, mit den Volksangehörigen jenseits der Staatsgrenzen ungehindert Verbindung aufrecht zu erhalten. Denn kulturelle Identität darf nicht durch Grenzen behindert und abgeschnitten werden, sie kann grenzüberschreitend sogar eine wichtige Brückenfunktion zwischen den Völkern und Staaten erfüllen.

Trotz zahlreicher Beispiele und ihrer positiven integrierenden Rolle kann man allerdings nicht davon ausgehen, dass die Völker und Minderheiten einen Rechtsanspruch auf Autonomie hätten. Derzeit gibt es keine internationale Konvention und auch kein Völkergewohnheitsrecht, die einen solchen Anspruch begründen könnten. Auch das in

Minderheitenfragen sehr aufgeschlossene Kopenhagener Dokument des KSZE vom 29. Juni 1990 spricht lediglich von der Autonomie als Möglichkeit nicht aber als Rechtsanspruch. Alle Bemühungen, in das Europäische Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eine Vorschrift über Autonomie aufzunehmen, scheiterten. Lediglich den Ureinwohnern und indigenen Völkern wird in dem Entwurf der „Deklaration über die Rechte der indigenen Völker“ ein Recht auf Autonomie als Ausdruck ihres Selbstbestimmungsrechts eingeräumt.

Dies entspricht bereits einer weitgehenden Praxis verschiedener Staaten wie die USA, Kanada, Nicaragua und die Philippinen, die ihren indigenen Völkern einen Autonomiestatus in der einen oder anderen Form zugestanden haben. Die bekannte Resolution 688 (1991), mit der der UN-Sicherheitsrat im Nordirak eine autonome Schutzzone für die gefährdeten Kurden eingerichtet und sie der Souveränität des Iraks weitgehend entzogen hat, kann trotz der internationalen Akzeptanz kaum als Durchbruch zu einer allgemeinen Anerkennung der Autonomie als Rechtsanspruch gewertet werden. Erwähnt werden sollte schließlich, dass die Nationalitätenfrage in der ehemaligen Sowjetunion durch die Einrichtung verschiedener Autonomieformen (Autonome Republiken, Autonome Gebiete, Autonome Bezirke) neben den Unionsrepubliken in anerkannt vorbildlicher Weise geregelt worden war. Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 enthält in Art. 65 ebenfalls einen Anspruch auf Autonomie, was sie in dieser Hinsicht zum Vorbild für Verfassungen multiethnischer Staaten machen könnte.

Ist ein Rechtsanspruch auf Autonomie also nicht begründbar, so bedeutet das jedoch nicht, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker staatsrechtlich und organisatorisch gleichsam ins Leere läuft. Denn Autonomie ist nicht die einzige Verwirklichungsform des Selbstbestimmungsrechts. Eine andere ist der Föderalismus, der ebenfalls in den unterschiedlichsten Varianten den Schutz von Völkern als Minderheiten in einem Staat garantieren kann.

Demokratischer Föderalismus

Die föderale Konstruktion des Bundesstaates baut zwar staatsrechtlich ebenfalls auf dem Prinzip der Autonomie auf, verwirklicht diese aber doch auf andere Weise. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass Autonomie immer nur eine Teilordnung konstituiert, der Föderalismus aber die Einzelstaaten in die Gesamtordnung des Bundesstaates eingliedert. Die Autonomie stellt stärker auf die separate Eigenständigkeit eines Gebietes durch Selbstverwaltung und Gesetzgebung ab, der Föderalismus verbindet beides mit der stärkeren Vernetzung und Verknüpfung der Gliedstaaten untereinander und mit dem Bundesstaat. Die Bindung von Gliedstaaten untereinander und an den Gesamtstaat wie auch umgekehrt ist ein wesentliches Moment der föderalen Konstruktion. Die Eigenständigkeit der Gliedstaaten ist über gemeinsame Entscheidungs-, Kontroll- und Vollzugsgewalt rückgekoppelt an den Bundesstaat. Dieser kann in vielen Fragen nicht allein entscheiden, ebenso wie die Gliedstaaten in einer Art vertikaler Gewaltenteilung an die Entscheidung der Zentralgewalt gebunden sind. Das autonome und das föderale Konzept bauen beide auf der Eigenständigkeit abgegrenzter Gebiete in einem Gesamtstaat auf. Der Föderalismus enthält jedoch die Verpflichtung zur Kooperation in allen zentralen Angelegenheiten, welche das Konzept der Autonomie nicht kennt. So bezieht sich die föderale Politik der einzelnen Gliedstaaten grundsätzlich nicht nur auf sich, wie im Fall der Autonomie, sondern auf den gesamten Bundesstaat. Zwischen den Gliedstaaten herrscht das Verhältnis der Gleichheit und des Ausgleichs, um eine Balance und Gleichgewichtigkeit der einzelnen Teilstaaten im Rahmen des Bundesstaates herzustellen.

Inhaltlich differieren Autonomie und Föderalismus insofern wenig, als die Kompetenzübertragungen von der Bundesebene auf die Gliedstaaten ähnlich weitgehend sein können. Das betrifft die Gesetzgebung in eigenen Volksvertretungen, die Selbstverwaltung nicht nur in kulturellen, sondern auch ökonomischen, infrastrukturellen und Sicherheitsbereichen (Polizei), eine eigene Gerichtsbarkeit und ein eigenes Schul- und Universitätssystem. Lediglich die Verbindung zur Bundesebene und die wechselseitige Verantwortlichkeit im Zusammenspiel der Gliedstaaten mit dem Zentralstaat sind im Föderalismus stärker ausgebildet. Ansonsten bleiben vornehmlich Währungs-, Außen- und Verteidigungspolitik auch in dieser Staatsorganisation dem Bundesstaat vorbehalten. Auch das föderale System ist entsprechend den historischen Bedingungen äußerst variabel und flexibel wie gerade das Beispiel Belgiens zeigt.

Der gemeinsame Ausgangspunkt von Autonomie und Föderalismus - die Eigenständigkeit der Gebiete - machen es verständlich, dass nicht nur die jeweiligen Konzepte verschiedene Varianten und Formen in der Realität aufweisen, sondern auch viele Überschneidungen und Mischformen aufweisen. So hat sich das ursprüngliche Modell der Autonomie, welches das „System der autonomen Gemeinschaften“ in Spanien charakterisiert, im Laufe der Jahrzehnte immer mehr zu einem föderalen System der Dezentralisierung und Selbstverwaltung mit allerdings erheblichen eigenständigen Kompetenzen der autonomen Provinzen entwickelt. Die ehemalige Sowjetunion hatte als Bundesstaat mit ihrem Nebeneinander von Autonomen Gebieten und 15 Unionsrepubliken eine Mischform des ethnischen Föderalismus entwickelt, die den zahlreichen Ethnien anerkanntermaßen einen hohen Grad an Selbständigkeit gewährte. Der sowjetische Föderalismus wird denn auch nicht für das Scheitern der Sowjetunion verantwortlich gemacht. Gleiches gilt auch für den Föderalismus des früheren Jugoslawiens und der CSFR.

Belgien wiederum repräsentiert einen nach Sprachgruppen gegliederten ethnischen Föderalismus, der im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte durch mehrere Verfassungsänderungen eine deutlich zentrifugale Dynamik entwickelt hat. Dennoch sind die bindenden Elemente auch des belgischen Föderalismus immer noch größer als in einem Autonomiemodell. Wie groß das Vertrauen in die integrative Kraft des Föderalismus ist, hat der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 939 (1994) wiederum gezeigt, mit der er für Zypern eine Föderationsregelung anstrebt. Ebenso haben sich die ehemaligen Kriegsgegner in Bosnien-Herzegowina, die kroatische und die muslimische Bevölkerungsgruppe, am 14. Mai 1994 für das Modell einer Föderation entschieden, um den weiteren Zerfall der Region und die Segregation der Konfliktparteien zu verhindern.

Dem Föderalismus wird allgemein ein großes Potenzial zuerkannt, die Konflikte zu lösen, die sich aus den multiethnischen Konstellationen des modernen Staatensystems ergeben. Kein Konzept scheint besser geeignet, den Schutz von Völkern und Minderheiten zu garantieren und das Recht auf Selbstbestimmung einzulösen, als das föderale Prinzip. Insbesondere wird in ihm ein Lösungsansatz zur Verhinderung der Sezession gesehen, und es wird auch deshalb für das tauglichste Instrument zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts gehalten. Denn die Furcht vor der sezessionistischen Dynamik des Selbstbestimmungsrechts ist einer der Hauptgründe dafür, es den Völkern vorzuenthalten. Die Praxis des Föderalismus hat aber in fast allen Fällen erwiesen, dass die Spannung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Recht auf territoriale Integrität der Staaten am besten durch eine föderale Organisation gemeistert werden kann.