

Ewa Chylinski, Flensburg

Effektivität in der Minderheitenverwaltung

Die aktuellen Modelle der Minderheitenförderung in Europa – territoriale Autonomie, kulturelle Autonomie sowie Dezentralisierung – suchen die Frage der Minderheitenförderung von der Staatsebene bis hinunter zur lokalen und regionalen Ebene mit Aufbau der relevanten Strukturen, die aktuell diskutiert bzw. in Projekten und Institutionen bereits umgesetzt werden, zu beantworten.

Auf der Staatsebene werden nach Möglichkeit objektive Merkmale für Minderheiten festgelegt, um auf dieser Grundlage Bevölkerungsgruppen als ethnische/nationale Minderheit zu definieren. Solche Merkmale umfassen Sprache, Religion und im weiteren Sinne Kultur. Besonders über Sprache und Kultur wird in diesem Zusammenhang viel diskutiert, da sich an ihnen die Andersartigkeit einer Bevölkerungsgruppe vom restlichen Staatsvolk meist deutlich sichtbar dokumentiert.

Diese objektiven Merkmale stimmen jedoch nur bedingt mit der Selbstwahrnehmung der Minderheit überein. So taugt die Sprache nicht uneingeschränkt als Parameter zur Festlegung von Andersartigkeit, da Angehörige der Minderheit unter Umständen bereits in der Eltern- bzw. Großelterngeneration die offizielle Landessprache angenommen und ihre eigene Sprache in der Familie nicht mehr weitergegeben haben. Solchen Menschen müßte dann die staatliche Anerkennung als Angehörige einer Minderheit versagt bleiben. Minderheitenpolitik darf sich nicht nur mit der Konservierung des Ist-Zustands zufrieden geben, sondern muß auch untersuchen, welchen Mechanismen die Vermittlung der objektiven Merkmale wie Sprache und Kultur zugrunde liegt. Erst dadurch wird die Bewahrung und Weiterentwicklung der kulturellen Vielfalt möglich. Auf der Agenda hat des Weiteren die politische und gesellschaftliche Beteiligung sowie die ökonomische Gleichstellung der Minderheitenangehörigen zu stehen.

Besonders erfolgreiche Maßnahmen bei der Bewahrung und Entwicklung von Minderheitenkulturen sowie bei der Deeskalation von

Konflikten mit der Mehrheitsbevölkerung zeigen auf, wie in Zukunft die Minderheitenförderung besonders wirksam organisiert und strukturiert werden kann. Oft sind besondere Förderung und Unterstützung zur Schaffung gleicher Voraussetzungen in der Minderheitenpolitik entscheidend. Erst damit wird der Verwirklichung gleicher Menschenrechte auch für Minderheiten Rechnung getragen. Die Minderheitenförderung ist ein Prozeß, der mit Instrumenten und Mechanismen ein Produkt der Politik ist, ein öffentlicher Raum, in dem die Konzepte, Modelle und Entscheidungen ständig neu zu überdenken sind.

Definitionen der ethnischen und nationalen Minderheiten

In den meisten Staaten wird eine Definition oder eine Liste der anerkannten Minderheiten gefordert mit dem Ziel, diese Minderheiten in Sinn und Wortlaut der internationalen Rechte (z. B. ER-Rahmenkonvention) und der nationalen Verfassung zu schützen. Manchmal wird ein historisches Kriterium benutzt (z. B. in Ungarn, wo eine Minderheit seit mindestens 100 Jahren innerhalb der Landesgrenzen ansässig sein muß). In anderen Fällen sind die Kriterien unklar – so bezeichnet die kroatische Verfassung zehn Nationalitäten als autochthone nationale Minderheiten, unter denen jedoch ebenfalls in Kroatien lebende Volksgruppen wie z. B. Slowenen, Bosniaken und Roma nicht erscheinen. In anderen Ländern wie Estland ist die Abstammung (nachzuweisen anhand der Nationalität der vorangegangenen sieben[!] Generationen) ein Kriterium für die Zugehörigkeit zur estnischen Mehrheit.

Die europäische historische Völkervielfalt

Europa als Kontinent ist ein kleines Territorium, auf dem viele verschiedene Völker leben. Seit etwa dem 16. Jahrhundert wurden verschiedene Formen von religiöser Autonomie für bestimmte Minderheitengruppen, wie beispielsweise für Protestanten in katholischen Gegenden, Juden in verschiedenen Ländern, Muslime in christlichen Gebieten sowie katholische und orthodoxe Christen im muslimisch geprägten Osmanischen Reich sanktioniert. Das letztere System religiöser und kultureller Identität – das so genannte Millet-System – wurde während der osmanischen Herrschaft eingeführt und bestand bis 1918. Dieses System erlaubte es den Juden und

Christen des Osmanischen Reiches ihre eigenen Gesetze und Traditionen zu bewahren, eigene Gerichte zu führen, eigene Schulen zu leiten und Steuern von den Mitgliedern der Gemeinschaft zu erheben.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in verschiedenen Fällen Autonomien eingerichtet, um politische Konflikte einzudämmen, welche aufgrund der territorialen Änderungen nach Ende des Ersten Weltkrieges entflammt waren. Einigen nationalen Minderheiten in Zentral- und Mitteleuropa wurde von den Siegermächten des Ersten Weltkrieges eine Territorialautonomie anstelle von Selbstbestimmung zugesprochen. Beispiele dafür sind u. a. die Freie Stadt Danzig sowie das Memelgebiet. Im Großen und Ganzen waren die angewandten Lösungen jedoch unzureichend und in einigen Fällen politisch problematisch, das sie als Vorwand zur Wiederaufrüstung für nationalistische Nachbarstaaten wie z. B. Nazideutschland dienten.

Die Atmosphäre der Nachkriegszeit und des anschließenden Kalten Krieges erschwerten eine breite politische Diskussion zum Thema Autonomie. Obwohl das Selbstbestimmungsrecht eines jeden Volkes als ein fundamentaler Bestandteil des Völkerrechts in der UN-Charta von 1948 sowie im UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR 1966) festgehalten wurde, blieb dessen Anwendung auf die von den klassischen Kolonialmächten – wobei dies die neueren Formen des Kolonialismus in den Entwicklungsländern ausschließt – kolonisierten Völker beschränkt. Den nationalen Minderheiten und indigenen Völkern innerhalb der unabhängigen Staaten wurde hingegen die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts vorenthalten.

Autonomie als ein Gruppenrecht wurde in Europa eher als Bedrohung für bereits bestehende Staaten empfunden, wobei die meisten – mit Ausnahme der Schweiz, Belgiens und seit kurzem auch Bosnien-Herzegowinas – auf der historisch gewachsenen Idee des Nationalstaates basieren. Angesichts der mehr als hundert nationalen Minderheiten wurde das gemeinschaftliche Recht auf Autonomie eher als Einladung zur Aufspaltung existierender Staatsstrukturen anstelle eines Ersatzes der Eigenstaatlichkeit bzw. als Mittel zur internen Selbstbestimmung verstanden.

Territoriale Autonomieprozesse in Europa	
Finnland	Aaland-Inseln (1920/91)
Dänemark	Färöer-Inseln und Grönland
Spanien	Autonome Gemeinschaft - Baskenland als Region mit dem Anspruch auf volle Selbstbestimmung
Großbritannien	Schottland, Wales - Dezentralisierung in der Union
Italien	Region mit speziellem Autonomiestatus: Südtirol
Portugal	Azoren-Inseln und Madeira
Belgien	Flandern, Wallonien, deutschsprachige Gemeinschaft und Brüssel als Hauptstadt-Region
Moldawien	Gagausien
Russische Föderation	z. B. Tatarstan
Ukraine	Republik Krim

Europäisches System des Minderheitenschutzes

Rechtliche Bindung – Europarat	Politische Verpflichtung - OSZE
47 Mitgliedsstaaten Rahmenkonvention von 1995 (39 ratifiziert, 4 unterzeichnet) Europäische Charta der Regional- u. Minderheitensprachen von 1992 (23 ratifiziert, 10 unterzeichnet)	Haager Empfehlungen Lund-Empfehlungen Oslo-Empfehlungen Warschau-Empfehlungen

Mit der Ratifizierung europäischer Dokumente zum Minderheitenschutz besteht für die Mehrheit die Pflicht zur Hilfe und Unterstützung.

Ein allgemeiner politischer Ansatz, der alle Ansprüche befriedigen konnte, war zu der damaligen Zeit nicht absehbar, jedoch hätten zahlreiche Konflikte gelöst werden können, hätte es ein klares, international anerkanntes Fundament für Minderheitenrechte und Autonomien gegeben. Nichtsdestotrotz haben einige Staaten Nord- und Westeuropas einen Weg gefunden, der eine Politik der Anerkennung und des Schutzes nationaler Minderheiten durch verfassungsrechtliche Vereinbarungen sowie durch eine spezielle nationale Gesetzgebung möglich machte. Ein steigender Trend in Richtung Regionalisierung von Staatsstrukturen (z. B. in Italien, Frankreich, Spanien) sowie Dezentralisierung (z. B. in

Großbritannien) gewährte den nationalen Minderheiten mehr kulturelle Rechte. Spezielle Autonomieformen wurden zusätzlich zu Europas ältestem Autonomiegebiet, den Aaland-Inseln in Finnland, in Italien und Dänemark errichtet. Am Beispiel von Belgien ist ablesbar, wie ein ehemals unitärer und zentralisierter Staat sich schrittweise zu einem föderalen Staat entwickelte, der seinen drei verschiedenen historischen Sprachgruppen, den Flamen (niederländisch sprechende Bevölkerung), den Wallonen (französisch sprechende Bevölkerung) und den Deutschsprachigen kulturelle und sprachliche Autonomie gewährleistet.

Während der 1990er Jahre, nachdem das ehemalige Jugoslawien zerfiel, erreichte die europäische Minderheitenfrage einen kritischen Höhepunkt. Die Serie von Abspaltungen und militärischen Aufständen seitens der jugoslawischen Völker und die folgenden »ethnischen Säuberungen« forderten ca. 200.000 Menschenleben zuzüglich von ca. 2 Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen während der vier Balkankriege im Gebiet von Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien.

Staaten	Minderheiten	Bevölkerung	Sprachen	EU Staaten
46	337	105 Mio. Bürger; Jeder 7. Bürger Europas gehört einer autochthonen, nationalen Minderheit an	90 Sprachen 37 als National- sprachen; 53 als »staaten- lose« Sprachen	27 46 Mio. als Min- derheit 40 Mio. nutzen eine Regional- oder Minderheits- sprache

Einheitsstaat oder Autonomie?

Die meisten Völker leben in Nationalstaaten, die am alten Ideal »eine Nation = ein Staat« festhalten, mit einer Titularnation, die die Vorherrschaft aufgrund ihrer personellen Überzahl, ihrer Kultur und Sprache, der politischen Kontrolle über ein bestimmtes Territorium und ihres wirtschaftlichen, politischen und sozialen Einflusses behauptet. Doch die Realität ist ganz anders; in den meisten Nationalstaaten leben die Titularnation und 1-45 Minderheiten.

Autonomie-Typen in Europa	
Territorialautonomie In diesem Gebiet stellt die Minderheit die Bevölkerungsmehrheit.	In begrenztem Territorium Übertragung der Kompetenzbereiche, die notwendig sind für die Pflege der kulturellen Identität – Bildung, Medien, soziale und wirtschaftliche Fragen
Kulturelle Autonomie	Personenverband mit spezifischem Profil – linguistisch, religiös, ethnisch – der nicht an ein Territorium gebunden ist
Lokalautonomie - Dezentralisierung	Pflege örtlicher Interessen innerhalb einer Verwaltungseinheit und im Rahmen des allgemeinen Gesetzes

Tabelle 2: Autonomie-Typen in Europa.

Unter Territorialautonomie versteht man eine Vereinbarung, deren Zielsetzung es ist, einer von der Mehrheitsbevölkerung sich unterscheidende Minderheitengruppe, die jedoch in einer spezifischen Region eine entscheidende Mehrheit bildet, ein Mittel zur Verfügung zu stellen, mit dem die letztere ihre individuelle Identität ausdrücken kann. Die hierbei übertragenen Befugnisse werden durch örtlich gewählte Vertreter ausgeübt. Territorialautonomie sollte als ein Spezialstatus einer territorialen Einheit verstanden werden, der es den Bewohnern dieser territorialen Einheit ermöglicht, deren eigene Anliegen selbstständig durch eine autonome Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung sowie eines autonomen Richterwesens zu regulieren. Ein Anspruch auf Souveränität ist damit nicht verbunden. Die autonomen Behörden müssen genauestens in den Gesetzen eines jeden Staates festgeschrieben werden. Die Territorialautonomie muß der nationalen Minderheit grundsätzlich die Kompetenzbereiche übertragen, die notwendig für die Erhaltung der kulturellen Identität sind, wie z. B.:

- das Unterrichtswesen einschließlich des höheren Unterrichts (wie beispielsweise Universitäten), wobei dieses die Werte und Bedürfnisse der betreffenden Volksgruppe berücksichtigt;
- kulturelle Programme und Institutionen;
- Rundfunk- und Fernsehprogramme sowie weitere Kommunikationsmedien;
- die Führung eigener Embleme;
- ein Mitspracherecht bei der Regelung der Frage einer etwaigen zweiten Staatsbürgerschaft.

Weitere Befugnisse, die für das Funktionieren und die Wohlfahrt der autonomen Einheit wichtig sind, betreffen den sozialen und wirtschaftlichen Bereich:

- Nutzung und Kontrolle der Rohstoffe;
- Lizenzierung von Berufen und Handelstätigkeiten;
- Steuern für Gebietszwecke;
- Gesundheits- und Sozialwesen einschließlich der Sozialfürsorge;
- Gebietskommunikationen, z. B. Straßen und Flughäfen;
- Energieproduktion;
- Umweltschutz;
- Kontrolle von Handelsbanken, Sparkassen und anderer Finanzinstitute;
- Polizei.

Diese Standards sind in der Tat, gemessen an einigen Fällen von real existierenden Autonomien, wie z. B. die der Aaland Inseln und Südtirols, vergleichsweise hoch angesetzt, was auf den ersten Blick überraschen mag. Diesbezüglich sollte jedoch bedacht werden, daß das Mindestmaß der Autonomie jenen Grad bedeutet, der notwendig für die Erhaltung der Existenz der Identität der Volksgruppe ist, wohingegen das Optimum soviel Autonomie wie möglich bedeutet, ohne daß die Staatsintegrität dabei gefährdet wird. Selbstverständlich muß im Falle der Territorialautonomie beachtet werden, daß jene Teile der Bevölkerung, die zahlenmäßig eine Minderheit innerhalb des autonomen Gebiets darstellen, in ihrem Genuß der allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht beeinträchtigt werden.

Kulturelle bzw. persönliche Autonomie wird den Mitgliedern eines spezifischen (ethnischen, religiösen oder linguistischen) Personenverbandes verliehen. Dieses Autonomiemodell, welches es den Angehörigen einer ethnischen Gemeinschaft ermöglicht, mittels eigener Institutionen Gesetze zu erlassen, gestattet der Minderheit einen entscheidenden Grad an Autonomie und Zusammenhalt, auch wenn deren Angehörige innerhalb eines Gebietes verstreut leben. Im Falle der Kulturautonomie wird, im Gegensatz zur Territorialautonomie, der autonome Status zur Wahrnehmung der eigenen Angelegenheiten nicht einer Gebietseinheit, sondern einem Personenverband übertragen, der eine geeignete, möglichst öffentlich-rechtliche Form annimmt. Diese Form der Autonomie ist

folglich angemessen, wenn die nationalen Minderheiten nicht die Mehrheit der Bevölkerung innerhalb ihres Wohngebietes bilden, oder wenn die nationalen Minderheiten, aus welchen Gründen auch immer, eine Territorialautonomie nicht für sich beanspruchen möchten.

Hierbei ist es wichtig, daß der mit kultureller Autonomie ausgestattete Personenverband hinreichend demokratisch repräsentativ ist. Dies bedeutet, daß der Verband zumindest einen beträchtlichen Teil der Angehörigen einer nationalen Minderheit umfaßt, und daß die Autonomie ausführenden Organe durch freie demokratische Wahlen ihre Autorisation erhalten. Dieses Konzept der Autonomie ist nicht notwendigerweise mit dem ethnischen Minderheitenschutz verbunden. Die Idee dieser Art von Autonomie soll es den Minderheiten und der autochthonen Bevölkerung ermöglichen, sich hin zu einer »bedeutungsvollen internen Selbstbestimmung und Kontrolle ihrer eigenen Angelegenheiten« zu bewegen

Eine gewisse Sensibilität bezüglich der Autonomie, in welcher Form auch immer, ist bei vielen Mitgliedsstaaten des Europarates immer noch stark vorhanden.

Es herrscht eine weit verbreitete Angst vor der Spirale »kulturelle Autonomie - Übergang zur Selbstregierung«. Die gesamte Problematik muß daher im Schein der bisherigen Autonomien betrachtet werden, um herauszufinden, ob diese tatsächlich zu Sezessionen in Europa geführt haben, oder ob die Autonomie im Gegenteil dazu führte, daß die legitimen Forderungen und Interessen nationaler Minderheiten innerhalb existierender Staatsgrenzen erstmals berücksichtigt wurden. In diesem Sinne muß sich das Völkerrecht, welches von einer Vollendung des Minderheitenrechts noch weit entfernt ist, der Herausforderung stellen, einen Aspekt der Selbstbestimmung zu entwickeln, der auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht, und der einen politischen und gesetzlichen Freiraum für eine gebietsbezogene »interne Selbstbestimmung« schafft. Dieser eher versöhnliche Ansatz gegenüber den Forderungen der nationalen Minderheiten findet, dank einer verstärkten Zusammenarbeit der internationalen und supranationalen Organisationen, immer mehr Anwendung in Europa. Zusätzlich kann dieser Lösungsansatz die staatliche Mehrheit davon überzeugen, daß die Errichtung einer Autonomie auch in ihrem Interesse liegt, solange Frieden und Grundrechte sichergestellt werden sollen.

Lokalautonomie (örtliche Selbstverwaltung)

Mittels der Lokalautonomie erhalten die Bewohner einer Verwaltungseinheit die Möglichkeit, ihre eigenen – die nationale Minderheit betreffenden – Angelegenheiten, die über die üblicherweise im Gesetz verankerten Zuständigkeitsbereiche hinausgehen, und insbesondere diejenigen, die im ausschließlichen Interesse der örtlichen Gemeinschaft liegen, eigenständig zu beaufsichtigen. Wie auch immer die Natur der Autonomie beschaffen sein mag, es gibt keine festen völkerrechtlichen Regeln, an denen die Errichtung und die Anwendung von Autonomie innerhalb des innenpolitischen Gebildes orientiert werden könnte. Es gibt immer noch kein einheitliches Muster, das beschreibt, wie genau eine Territorialautonomie auszusehen hat. Bisher entwickelte sich jede Autonomie unter speziellen sozialpolitischen und historischen Umständen. Die genaue Form der Autonomie ist von unendlich vielen Faktoren, wie z. B. der ethnischen Mehrheit, der Bereitschaft, eine Autonomie zu gewähren, dem Vorhandensein eines Verwandtschaftsstatutes, der Größe und Einflußnahme der ethnischen Minderheit, dem allgemeinen internationalen Umfeld usw., abhängig. Obwohl es viele unterschiedliche verfassungsrechtliche Vereinbarungen sowie gesetzliche Formen der Autonomie gibt, existieren jedoch auch einige grundlegende Merkmale, die das Vorhandensein einer ›Territorialautonomie‹, im klaren Unterschied zu anderen Konzepten wie föderativer bzw. verwaltungstechnischer Dezentralisierung, definieren:

- per Gesetz (z. B. Völkerrecht, Verfassungsrecht oder Nationalrecht) werden exekutive und legislative Kompetenzen der autonomen Einheit übertragen, wobei richterliche Befugnisse manchmal gegeben sind, jedoch kein essentielles Merkmal einer politischen Autonomie darstellen
- ein klar definiertes Gebiet, dessen Bevölkerung der Autonomie untergeordnet ist;
- die Notwendigkeit des Verhandlungsprozesses zwischen der betreffenden autonomen Einheit und der zentralen Regierungseinheit, sobald die betroffene Autonomie abgeändert werden soll – das bedeutet eine Art Schutz der Autonomie und eingeschränkte Möglichkeiten, diese zu ändern.

In einer vergleichenden Analyse werden wir einige grundlegende Kriterien bestimmen, die dabei helfen sollen, die Qualität und die Durchführung

der Autonomie zu beurteilen, was uns wiederum einen kritischen Blick auf bereits bestehende Autonomien erlaubt. Es gibt große Unterschiede zwischen den Inhalten und dem Verständnis der Autonomie in Korsika, am unteren Ende der Liste, sowie in Grönland und auf den Färöer-Inseln, an deren oberem Ende. Historisch gesehen wurden die Autonomien von staatlicher Seite recht widerwillig und stark eingeschränkt vollzogen, während ethnische Minderheiten Druck ausübten, um eine gewisse Anzahl von Befugnissen zu erhalten, die möglichst vollständig in die Hand der autonomen Einheit übergehen sollten. Die zehn existierenden europäischen Systeme der Territorialautonomie stellen interessante und wichtige Beispiele dar, die Vorreiter für ähnliche Vereinbarungen auf anderen Kontinenten waren. Aber auch diese müssen als sich weiterentwickelnde Gebilde, statt als ein für immer feststehender politischer Handlungsrahmen, gesehen werden.

Ein effektives Modell der Minderheitenförderung

Im Grunde genommen ist die Autonomie eine interne Vereinbarung, um regionale Konflikte zwischen den nationalen ›Mehr-‹ und ›Minderheiten‹ zu lösen. Beide Gruppen streben eine Beilegung des Konfliktes um Gruppenrechte und -forderungen an, ohne jedoch die Staatsgrenzen zu verändern. Autonomievereinbarungen in europäischen Konfliktregionen bedeuten nicht nur die Erweiterung regionaler Kompetenzen, sondern auch, aufgrund des Vorhandenseins unterschiedlicher Ethnien, die Notwendigkeit der Etablierung gebietsübergreifender Loyalitäten sowie interner Gewaltenteilungsmechanismen. Während territoriale Autonomie grundsätzlich einer spezifischen Gruppe zugute kommt, indem es dieser einen größeren Grad an Selbstverwaltung ihrer inneren Angelegenheiten gewährt, sorgen Konkordanzvereinbarungen dafür, inneren Frieden und Stabilität sowie interethnische Zusammenarbeit in den gespaltenen Gesellschaften zu stärken und die politische Partizipation aller Bewohner der autonomen Region zu ermöglichen. Das institutionelle Gefüge solcher ›regionalen Konkordanzen‹ sowie die politisch-rechtlichen Regelungen müssen an die lokalen Gegebenheiten angepaßt werden, um die Gewaltenteilung funktionsfähig zu machen und zu erhalten.

Die Forderungen nach Selbstverwaltung und Autonomie auf regionaler Ebene sind sehr tief – jedoch nicht ausschließlich – in der

europäischen Geschichte der Entstehung der Nationalstaaten verwurzelt. Ein starkes regionales Bewußtsein, welches hauptsächlich auf kulturellen, sprachlichen und ethnischen Kennzeichen basiert, ist annähernd überall in Europa zu verspüren. Einige europäische Staaten versuchten diese kulturelle Komplexität mit föderalen Strukturen anzugehen, z. B. die Schweiz, Belgien, Deutschland, Rußland und seit kurzem auch Bosnien-Herzegowina. Andere, wie Spanien, Italien, Serbien vor 1989, und das Vereinigte Königreich versuchten es mit ›asymmetrischen, regionalen Autonomieformen‹. Jedoch gibt es eine große Anzahl an regionalen Gemeinschaften, die in dieser Hinsicht offensichtlich hinterherhinken, und somit in einer ständigen Konfliktsituation mit der Zentralregierung sind. Sobald die bisherigen Autonomien sich als ein wahrer, historischer Erfolg herausstellen, d. h. sobald sie die Testphase erfolgreich überstanden haben, werden um so mehr Staaten den Weg für weitere Autonomievereinbarungen freimachen.

Jedes Autonomiemodell in Europa besitzt charakteristische Merkmale, die den jeweiligen Bedürfnissen angepaßt wurden, um regionalspezifische Probleme zu lösen. Aufgrund unterschiedlichster minderheitenspezifischer und regionaler Voraussetzungen weist jede europäische Autonomieform eine besondere ›Architektur‹ auf, bei der verschiedenste Mechanismen der Partizipation, der Konfliktlösung, des Minderheitenschutzes und der Stabilisierung entwickelt wurden. Man kann diese Autonomien mit einer ›ständigen Baustelle‹ vergleichen, da sie fortlaufend transformiert, korrigiert bzw. reformiert werden. Autonomien müssen notwendigerweise dynamisch sein, damit sie den Anforderungen einer sich entwickelnden Gesellschaft gerecht werden können. Andererseits haben sich in der vergleichenden Analyse auch einige Elemente und Voraussetzungen als unabdingbar für den Erfolg herausgestellt. Die kommenden Autonomieverhandlungen sollten gewisse Aspekte mit besonderer Vorsicht betrachten, um bereits begangene Fehler möglichst zu vermeiden.

Ein effektives Modell der Minderheitenförderung sollte im Interesse des Staates seine Integrität bewahren. Der Staat ist dafür verantwortlich, die verschiedenen Formen für Autonomien so umsetzen, daß das friedliche und respektvolle Miteinander von Mehrheit und Minderheit Stabilität und Entwicklung für alle garantiert:

- 1) Autonomien sind mehr als nur ein Ergebnis einseitiger Verteilung von öffentlichen Befugnissen. Die Etablierung, Vertiefung und Erweiterung einer Autonomie kann nur auf der Grundlage von aufrichtigen Verhandlungen sowie einer verfassungsrechtlichen Absegnung verwirklicht werden. Aus diesem Grund müssen bilaterale bzw. multilaterale Verhandlungen zwischen den betreffenden Parteien stattfinden.
- 2) Die Etablierung einer Autonomie ist ein andauernder, dynamischer Prozeß, der jedoch nicht rückgängig gemacht werden kann, und bei dem mindestens drei Parteien beteiligt sein müssen: die Vertreter der nationalen Minderheiten, die Zentralregierung, und die Vertreter weiterer Bewohner des Autonomiegebiets. All diese Interessen müssen gegeneinander ausbalanciert werden, wobei insbesondere die Zivilgesellschaft sowie die Medien eine gemeinsame Verantwortung für die Herausbildung eines friedlichen Zusammenlebens übernehmen müssen.
- 3) Durch die Einrichtung einer Autonomie kann der institutionelle Rahmen auf die speziellen Bedürfnisse der Kultur sowie der Sprache einer Minderheit abgestimmt werden, da die dafür notwendigen Mittel und Befugnisse der Region übertragen werden. Dies gilt insbesondere auf dem Gebiet der Bildung, der Kultur und der Medien.
- 4) Die Einhaltung der Vereinbarungen muß bei der Beilegung des Konflikts unbedingt eingehalten werden. Die Erstellung eines Umsetzungsplanes ist hierbei notwendig. Dies ist oftmals ein sehr technisches und langwieriges Unternehmen.
- 5) Die lokalen Institutionen müssen mit einer Reihe von Befugnissen ausgestattet werden, so daß sie die Möglichkeit haben, sich tatsächlich selbst zu verwalten. Autonomie ist erst dann sinnvoll, wenn ausreichende Exekutiv- und Legislativbefugnisse auf lokaler Ebene vorhanden sind.
- 6) Die Autonomie muß zumindest auf verfassungsrechtlicher Ebene effektiv festgeschrieben werden, um einem ständigen Wechsel der politischen Mehrheiten im Nationalparlament vorzubeugen.
- 7) Es müssen ein stabiles Finanzierungssystem sowie ausreichende Vorkehrungen bezüglich der lokalen Kontrolle der vorhandenen Ressourcen vorhanden sein, um eine positive soziale und politische Entwicklung der Region garantieren zu können.
- 8) Es müssen interne Konkordanzvereinbarungen getroffen werden, die allen Beteiligten die politische Partizipation ermöglichen sollen,

- insbesondere dann, wenn zwei oder mehr ethnische Gruppen ein und dasselbe Gebiet bewohnen.
- 9) Die regionale Integration, grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Partnerstaaten sowie die Integration auf supranationaler Ebene tragen durchaus dazu bei, daß die Autonomielösung Anerkennung findet.
 - 10) Es gibt auch Fälle, in denen die Autonomiegebiete internationalen Organisationsformen angehören können und über ein Mitspracherecht bei den die Region betreffenden Themengebieten verfügen.
 - 11) Um das Funktionieren einer Autonomie zu gewährleisten und potentiellen Konflikten vorzubeugen, müssen neutrale Instanzen geschaffen werden, damit diese zwischen den sich überschneidenden Kompetenzbereichen zwischen Staat und Autonomieregionen vermitteln. Diese Verantwortung könnte beispielsweise dem Hohen Gericht oder dem Verfassungsgerichtshof übertragen werden.

Quellenverzeichnis

- Marc Weller / Stefan Wolff: *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. innovative approaches to institutional design in divided societies*. Band 3 Routledge Advances in International Rela Series. Routledge 2005.
- D. Christopher Decker, *Enhancing Minority Governance in Romania: Status of National Minorities Legal Digest: A Thematic Look at Five National Laws*, ECMI, 2005
- Gnanapala Welhengama: *Minority Claims: from Autonomy to Secession. International law and state practice*. Ashgate 2000.
- Potier, Tim: *Autonomy in the 21st Century through Theoretical Binoculars. UN-Commission on Human Rights, Sub-commission on Minorities*, New York, May 2001
- Wolff, Stefan: *Complex Autonomy Arrangements in Western Europe*. In: Weller / Wolff (ed.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*. Band 33 von Routledge Advances in International Rela Series. Routledge. 2005.
- Zelim Skurbaty (ed.): *Beyond a One-dimensional State*. Leiden 2005.
- Yash P. Ghai (ed.): *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multiethnic States*. Cambridge University Press 2000.
- Eduardo Ruiz / Markko Kallonen: *Territorial Autonomy and European National Minorities. South Tyrol, the Basque Country and the Aland Islands*. 2004
- Witte, de Bruno: *Regional Autonomy, Cultural Diversity and European Integration. The Experience of Spain and Belgium*. In: Ortino/Zagar/Mastny (eds.), *The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester 2005.

Webseiten mit allgemeinen Informationen über nationale Minderheiten in Europa:

www.eurac.edu/miris; Das „Minority Rights System“ der Europäischen Akademie Bozen

www.eblul.org: European Bureau for Lesser Used Languages

www.coe.int/T/E/human_rights/minorities; Europarat, Nationale Minderheiten

www.ciemmen.org/mercator: MERCATOR, Minderheitensprachzentrum des CIEMEN

www.ecmi.de: European Centre for Minority Issues in Flensburg

www.osce.org/hcnm/item_11_14784.html General fact sheet - Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm> The Framework

Convention for the Protection of National Minorities FCNM

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm> The European Charter for Regional or Minority Languages