

# **Territorialautonomie im 21. Jahrhundert**

## **Wie sich offene innerstaatliche Konflikte lösen und ethnische Minderheiten wirksam schützen ließen**

*Thomas Benedikter*

### **Abstract Deutsch**

Die Åland-Inseln feierten 2021–22 das 100-jährige Bestehen ihrer Autonomie. 100 Jahre danach kann eine Zwischenbilanz in Sachen Territorialautonomie gezogen und ein Ausblick gewagt werden. Wie ist es um die Autonomie in Europa und weltweit bestellt? Wo befindet sie sich in Krise oder ist gar gescheitert? Wo wird Autonomie von einer regionalen Gemeinschaft oder Minderheit gefordert, aber vom betreffenden Staat verweigert? Wo könnte die territoriale Autonomie akute Konflikte zwischen Staaten und Minderheiten lösen? Warum gibt es unter den Staaten weit verbreitete Vorbehalte gegen Autonomie? Der Autor geht von einer Klärung des Begriffs der Territorialautonomie aus und unterscheidet anhand von vier grundlegenden Kriterien zwischen „echter Autonomie“ und „autonomieähnlichen Regelungen“. Dies ermöglicht es dem Autor, eine genaue Liste der Regionen mit derzeit funktionierender Territorialautonomie zu erstellen. Nach einem kurzen Überblick über die Anwendung von Autonomie in bisher mindestens 70 Regionen der Welt geht der Autor auf die heutigen Herausforderungen: welche aktuellen substaatlichen Konflikte könnten mit Hilfe der territorialen Autonomie gelöst werden? Der Autor nennt zehn Beispiele solcher innerstaatlichen Konflikte und zieht daraus Schlussfolgerungen für die weitere Anwendung dieses Instruments zum Schutz von Minderheiten.

### **Abstract English**

The Åland Islands in 2021–22 celebrated the 100<sup>th</sup> anniversary of their autonomy. 100 years later, it is possible to take stock of the experiences with territorial autonomy and to venture an outlook. What is the state of autonomy in Europe and worldwide? Where is it in crisis or has it even failed? Where is autonomy requested by a regional community or minority but denied by the state concerned? Where could territorial autonomy solve acute conflicts between states and minorities? Why are there widespread reservations about autonomy among states? The author starts from a clarification of the concept of territorial autonomy and distinguishes between “genuine autonomy” and “autonomy-like arrangements” starting from four basic criteria. After a brief overview of the application of autonomy in at least 70 regions of the world so far, the author moves on to today’s challenges: which current sub-state conflicts could be resolved with the help of territorial autonomy? The author gives ten examples of such intra-state conflicts and draws conclusions for the further application of this instrument for the protection of minorities.

## **1. 2021: 100 Jahre „moderne Territorialautonomie“**

1921 sind Schweden und Finnland übereingekommen, den schwedischsprachigen Åland-Inseln unter finnischer Souveränität weitreichende Selbstregierung einzu-

räumen. Am 24.6.1921 hieß der Völkerbund in Genf diese Lösung gut. Am 10.10.1921 unterzeichneten zehn Staaten eine Konvention zur dauerhaften Demilitarisierung und Neutralität Ålands. Am 9.6.1922 trat der direkt gewählte Landtag der Inseln, das Lagting, erstmals zusammen. Deshalb feiert Åland 2021–22 das 100-jährige Bestehen seiner Autonomie.

100 Jahre nach der gesetzlichen Einführung der ersten modernen Territorialautonomie in einem demokratischen Rechtsstaat lässt sich eine Zwischenbilanz ziehen und ein Ausblick wagen. Wie steht es um Autonomie in Europa und weltweit? Wo befindet sie sich in Krise oder ist gar gescheitert? Wo wird Autonomie angestrebt, aber vom betroffenen Staat der regionalen Gemeinschaft oder Minderheit verwehrt? Schließlich der Blick nach vorn: wo könnte Territorialautonomie akute Konflikte zwischen Staaten und Minderheiten lösen? Warum gibt es bei den Staaten verbreitete Vorbehalte gegenüber Autonomie?

Die Welt der Territorialautonomie ist vielgestaltig und in Bewegung: heute bereits autonome Regionen wollen mehr Autonomie oder gar die Unabhängigkeit, andere regionale Gemeinschaften kämpfen seit Jahrzehnten um ein Mindestmaß an Autonomie. Die ersten hundert Jahre der Anwendung moderner Territorialautonomie bieten den willkommenen Anlass zur Überlegung, was dieses Konzept innerstaatlicher Gewaltenteilung leistet und in welchen offenen Konflikten es angewandt werden könnte. Somit wird in der Folge Begriff und Konzept der Territorialautonomie nochmals kurz geklärt, dann ein kurzer Blick auf die bisherige Geschichte der Autonomie geworfen, bevor überlegt wird, welche heutigen innerstaatlichen Konflikte sich mit Territorialautonomie am besten lösen ließen.

## 2. Was ist Territorialautonomie? Eine Klärung

Wie kann Territorialautonomie definiert werden? Regionale Territorialautonomie ist eine Form interner Machtteilung zwischen dem Zentralstaat und einer oder mehreren substaatlichen Einheiten, indem in permanenter Form Gesetzgebungsbefugnisse an eine gewählte regionale Versammlung abgetreten werden, wobei die regionale demokratische Selbstregierung und die territoriale Integrität des Gesamtstaats gewahrt werden. Autonomie ist somit die auf ein Teilgebiet zugeschnittene besondere Form der vertikalen Aufteilung der politischen Entscheidungsmacht in Form von Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit zwischen Staat und autonomem Gebiet. Im Rahmen der Verfassung und eines Autonomiestatuts erhält eine Region, Provinz oder Gemeinschaft mehr politische Eigenständigkeit und ihre Bürger mehr demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten. Zweck ist meist jener, eine oder mehrere ethnische Minderheiten, ein kleineres Volk oder eine besondere regionale Gemeinschaft zu schützen und den Minderheiten Gleichberechtigung und territoriale Selbstregierung zu verschaffen.<sup>1</sup>

1 Vgl. dazu Thomas Benedikter, 100 Jahre moderne Territorialautonomie – Autonomie weltweit, Berlin 2021, 15.

Territorialautonomie ist eine Form der Organisation staatlicher Machtverteilung primär zur Regelung des Verhältnisses zwischen Zentralstaat und einem oder wenigen besonderen Teilgebieten.<sup>2</sup> Beim Staatsaufbau spricht man heute vom Mehrebenensystem, vor allem in Bezug auf die EU mit ihren drei Ebenen der Gesetzgebung und vier Ebenen der Verwaltung. Doch in den meisten Staaten gibt es nur zwei Ebenen: den Zentralstaat und eine substaatliche Ebene der Kreise oder Kommunen. Mit Ausnahme der weltweit 28 Staaten, die eine bundesstaatliche Verfassung haben, gibt es die Zwischenebene der Regionen mit Gesetzgebungshoheit nur in wenigen Fällen.<sup>3</sup> Auch Territorialautonomie ist bisher nur selten zur Anwendung gelangt, nämlich in etwa 70 Fällen in 25 Ländern, wobei einige frühere Autonomiesysteme heute nicht mehr bestehen. Die weitaus am stärksten vertretene Form staatlicher Organisation ist immer noch der Einheitsstaat. Nur 112 Staaten wiesen 2020 ein demokratisches System auf (Freedomhouse, 2020). Die Bereitschaft der Zentralstaaten, Entscheidungsmacht an die Peripherie abzugeben, bleibt gering. Im Unterschied zum symmetrischen Regionalstaat ist Territorialautonomie immer eine Antwort auf einen besonderen politischen Regelungsbedarf für ein spezielles Gebiet. Von Spanien einmal abgesehen haben nur Regionen mit besonderen geschichtlichen, geografischen und ethnisch-kulturellen Merkmalen Territorialautonomie erhalten.

Wie schon auf Åland war der ursprüngliche Sinn und Zweck von Territorialautonomie der Minderheitenschutz: in der Regel soll durch Autonomie der Bestand und die Entfaltung von ethnischen, religiösen und sprachlichen Gemeinschaften gesichert werden, die sich von der Mehrheitsbevölkerung des Staats unterscheiden. In einigen Fällen war die geschichtliche und geographische Besonderheit des Gebiets ausschlaggebend für die Gewährung von Autonomie. Wenn sich mehrere ethnische Gruppen oder Volksgruppen ein Gebiet teilen, müssen Vorkehrungen für konkordanzdemokratische Entscheidungen und die Beteiligung aller ethnischen Gruppen innerhalb der autonomen Region getroffen werden.

Auch 2021 liegt der Schutz ethnischer und sprachlicher Minderheiten in vielen Ländern noch im Argen.<sup>4</sup> Indigene Völker sind nicht nur in ihrer Kultur und Lebensweise, sondern oft in ihrer Existenz bedroht, wenn ihnen mit der Verfügung über Land und natürliche Ressourcen die wirtschaftliche Lebensgrundlage entzogen wird. Sprachminderheiten in zahlreichen Industrieländern fehlt immer noch der rechtliche Rahmen für umfassenden Schutz. Dass allein ein individuelles Diskriminierungsverbot von Sprechern von Minderheitensprachen diesen Schutz nicht

2 Bei der Gewährung von Territorialautonomie in verschiedenem Grad an alle substaatlichen Einheiten, wie in Spanien der Fall, könnte man auch von einem „asymmetrischen Regionalstaat“ sprechen. In der Regel ist Territorialautonomie eine besonderen Regionen vorbehaltene besondere Rechtsposition in der vertikalen Gewaltenteilung eines Staats.

3 Vgl. A. Gamper/C. Pan, *Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*, Baden-Baden 2008.

4 Vgl. Heidelberg Institute for International Conflict Research HIIK, *Conflict Barometer 2019*, Heidelberg 2020; *Minority Rights Group International, Peoples under Threat*, 2020, [www.peoplesunderthreat.org](http://www.peoplesunderthreat.org).

bieten kann, ist erwiesen. Erst kollektive Schutzmechanismen auf dem angestammten Siedlungsgebiet der Sprachgemeinschaft bieten den Rahmen für volle Gleichberechtigung mit der Staatssprache. Diesen Rahmen bildet z. B. ein eigener Staat, ein Gliedstaat eines Bundesstaats, aber auch eine Territorialautonomie, in welcher mehrere Sprachen als gleichberechtigte Amtssprachen anerkannt werden.<sup>5</sup>

Autonomie wird auch deshalb als Königsweg des Minderheitenschutzes angesehen, weil die Multiplizierung von Staaten nicht die Lösung sein kann, der kulturellen Vielfalt gerecht zu werden.<sup>6</sup> 2021 gibt es weltweit zwischen 3.000 und 5.000 lebendige Sprachen. Um allein Regionen, deren Mehrheitsbevölkerung eine Minderheitensprache spricht (Nicht-Staatssprache), kulturelle Selbstbestimmung im Rahmen eines eigenen Staats zu verschaffen, müssten zu den bestehenden 195 Staaten mindestens 525 neue Staaten geschaffen werden.<sup>7</sup> Territorialautonomie ohne Sezession ist eine gangbare Alternative, allerdings nur dann, wenn sie so ausgestaltet ist, dass Kultur, Sprache, Lebensweise, Identität und wirtschaftliche Lebensgrundlagen der betroffenen Minderheit oder des kleineren Volks auf Dauer geschützt sind. Eine weitere Voraussetzung für Territorialautonomie bildet auch ein relativ geschlossenes Siedlungsgebiet der nach Autonomie strebenden Minderheit, die in ihrer angestammten Region die Mehrheit oder eine bedeutenden Bevölkerungsanteil stellen muss:

„Die Einführung einer jeden Territorialautonomie erfordert schon allein aus Praktikabilitätsgründen das Ziehen von Grenzen. Die durch die Autonomie gewährten Rechte sind nicht unbeschränkt ausdehnbar und die Problematik wird zur Abwägungsfrage.“<sup>8</sup>

Territorialautonomie ist nicht nur für ethnische Minderheiten von Vorteil, sondern auch für die Demokratie auf regionaler Ebene, indem die politische Entscheidungsmacht näher zu den Menschen rückt.<sup>9</sup> Damit wird ein Raum für regionale Demokratie begründet, in welcher Bürgerbeteiligung und Kontrolle von unten weit besser funktionieren als in Einheitsstaaten ohne Regionen mit Gesetzgebungshoheit. Durch Autonomie wird mehr politische Eigenständigkeit ermöglicht, ohne die Souveränität des Staats in Frage zu stellen.

5 Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag 2011, 10.

6 Territorialautonomie wird auch als wichtigste aller Minderheitenschutzinstrumente qualifiziert, gar als „Königin der Minderheitenschutzinstrumente“ (Christoph Pan, *Die Minderheitenschutzkonvention der FUEV*, Manuskript 1993, zitiert nach P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht* 2001, 169.

7 Stephen Ryan, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in: B. Little/H. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997, 2.

8 Hilpold (Fn. 6), 170.

9 T. Benedikter, *Mehr Eigenständigkeit wagen – Südtirols Autonomie heute und morgen*, Lavis 2016, 98.

### 3. Zwischen „echter“ Autonomie und „Quasi-Autonomie“

Die vertikale Teilung der politischen Entscheidungsmacht hat in der Realität eine vielgestaltige Ausprägung erfahren. Während Föderalstaaten und Einheitsstaaten staatsrechtlich und politiktheoretisch ziemlich präzise definiert werden, gibt es in regionalisierten Staaten auch Graubereiche und fließende Grenzen. Asymmetrische Regionalstaaten wie Spanien und symmetrische Regionalstaaten mit „differenzierter Autonomie“ und Sonderautonomien wie Italien sind nicht trennscharf auseinanderzuhalten (Gamper 2004, 71).<sup>10</sup>

Was für Territorialautonomie jedoch eindeutig zählt, ist regionale Demokratie. Ohne Demokratie kann man von keiner echten „Eigengesetzgebung“ (*autós, nomos*) sprechen. Laut Freedomhouse waren 2020 112 von 195 Staaten halb frei oder nicht frei.<sup>11</sup> „Hybride Demokratien“, nämlich autoritär regierte Staaten mit demokratischer Fassade, nehmen seit 2006 zahlenmäßig sogar zu. Dort eingerichtete autonome Regionen (Beispiele: Nachidschewan in Aserbaidschan, Azad Kaschmir in Pakistan, Badakschan in Tadschikistan, Karakalpakistan in Usbekistan) sind nicht wirklich autonom. In den „autonomen Einheiten“ (Regionen, Präfekturen, Kreise) der Volksrepublik China gibt es im besten Fall eine Verlagerung der Entscheidungsmacht von der Parteizentrale in Peking an Parteikader vor Ort. Auch als solche bezeichnete autonome Regionen demokratischer Staaten (Korsika, Jeju in Südkorea, Rodriguez in Mauritius, Nevis in St. Kitts und Nevis) haben keine Autonomie, wenn ihre Regionalversammlungen von oben, also von der Zentralregierung ernannt werden oder über keinerlei Gesetzgebungshoheit verfügen. Zahlreiche offiziell als „autonom“ bezeichnete Territorien weltweit entpuppen sich bei genauerem Hinsehen als bloße „autonomie-ähnliche Arrangements“. <sup>12</sup> Die Tür zur Autonomie steht aber offen: hält der Zugehörigkeitsstaat demokratische Spielregeln ein und überträgt er der Region ein Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen, ist der Sprung geschafft.<sup>13</sup>

In einigen Fällen ist Territorialautonomie zwischen den Konfliktparteien als Übergangslösung vereinbart worden. Dies geschah im Sudan gegenüber dem Südsudan, in Papua-Neuguinea gegenüber Bougainville, auch in Neukaledonien, das zu Frankreich gehört. Autonomie als Übergangslösung war eigentlich auch im sog.

10 Anna Gamper, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Peter Lang, Frankfurt 2004, 71.

11 Vgl. Freedomhouse: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

12 Vgl. Thomas Benedikter, Moderne Autonomiesysteme der Welt, EURAC, Bozen 2012, 188–237.

13 Auch Hilpold unterstreicht die Unverzichtbarkeit von Demokratie in diesem Zusammenhang: „Dabei ist zu berücksichtigen, dass die autonomen Entscheidungsbefugnisse, um einer modernen menschenrechtlich fundierten Minderheitenschutzkonzeption gerecht zu werden, Teil einer umfassenden demokratischen Ordnung sein müssen, die die Rechte des Individuums innerhalb und außerhalb des Kollektivs hinreichend abzusichern hat.“ (Hilpold [Fn. 6], 170).

Friedensprozess zwischen Palästina und Israel vereinbart worden. Bis 2020 ist der Staat Palästina von 138 UN-Mitgliedstaaten anerkannt worden. Doch 27 Jahre nach dem Beginn des Oslo-Friedensprozesses ist klar geworden, dass die Unabhängigkeit eine für die Palästinenser bittere Illusion ist und die militärische Besatzung auf unbestimmte Zeit aufrecht bleibt. In fast allen heute funktionierenden Territorialautonomien ist der Autonomiestatus keine bloße Übergangslösung, sondern auf Dauer angelegt. Einige wenige Autonomiestatuten wie z. B. jene Grönlands und der Färöer Inseln sehen ausdrücklich das Recht und das Verfahren zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts vor.<sup>14</sup>

Halten wir fest, dass Territorien bzw. Regionen im staats- und verfassungsrechtlichen Sinn als autonome Regionen einzustufen sind, wenn sie folgende vier Voraussetzungen erfüllen:<sup>15</sup>

1. **Demokratie:** ein pluralistisches System auf nationaler und regionaler Ebene mit voller Wahrung der bürgerlichen Freiheiten und politischen Grundrechte. Dazu gehören vor allem freie und faire Wahlen.
2. **Rechtsstaatlichkeit:** eine Verfassungs- und Rechtsordnung, die vom Zentralstaat und der betroffenen Region anerkannt und angewandt wird. Der rechtlich verankerte Autonomiestatus muss in Kraft gesetzt sein und angewandt werden. Ein Rechtsstaat setzt außerdem Gewaltenteilung und eine unabhängige Gerichtsbarkeit voraus.
3. **Gesetzgebungshoheit:** Eine autonome Region muss über ein Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen verfügen. Die bloße Übertragung von Verwaltungsbefugnissen oder ein Vorschlagsrecht für regionale Gesetze reicht nicht aus.
4. Die **Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte** aller rechtmäßigen Bewohner des autonomen Gebiets. Sie genießen auf nationaler Ebene alle staatsbürgerlichen Rechte und umgekehrt auch alle bürgerlichen und politischen Rechte in der autonomen Region.

Auf der Grundlage dieser vier Kriterien können aus der Vielzahl sogenannter „autonomer Territorien“ jene Gebiete herausgefiltert werden, die in der Substanz über keine echte Territorialautonomie verfügen. Diese Kriterien sind von entscheidender Bedeutung sowohl für die theoretische Klarheit als auch für den politischen Nutzen des Konzeptes der Territorialautonomie. Im Konfliktfall ist es weder für die nationalen Minderheiten, Minderheitenvölker oder Regionen noch für die Zentralstaaten und andere Konfliktparteien von Vorteil, wenn Grundbegriffe und Lösungsvorschläge zweideutig bleiben. Ausgehend von diesen Kriterien lassen sich jene 60 substaatlichen Gebiete bestimmen, die 2020 über in diesem Sinn „moderne“ Territorialautonomie verfügen.

14 Das Autonomiestatut von Grönland von 2009 findet sich auf: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelsketekster/Act%20on%20Greenland.pdf>.

15 Näheres dazu in Benedikter (Fn. 1), 15–26.

Übersicht 1: **Die Regionen der Welt mit Territorialautonomie (Stand 2020)**

| <i>Staat</i>       | <i>Autonome Region/<br/>Einheit</i> | <i>Hauptstadt</i> | <i>Bevölkerung</i> | <i>Fläche</i> |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| 1. Italien         | Sizilien                            | Palermo           | 5.026.989          | 25.426        |
|                    | Sardinien                           | Cagliari          | 1.630.474          | 24.089        |
|                    | Friaul Julisch Venetien             | Udine             | 1.211.357          | 7.856         |
|                    | Trentino-Südtirol                   | Trient            | 1.074.819          | 13.606        |
|                    | Aostatal                            | Aosta             | 125.501            | 3.263         |
| 2. Spanien         | Andalusien                          | Sevilla           | 8.414.240          | 87.268        |
|                    | Katalonien                          | Barcelona         | 7.675.217          | 32.091        |
|                    | Madrid                              | Madrid            | 3.266.126          | 605           |
|                    | Valencia                            | Valencia          | 5.003.769          | 23.255        |
|                    | Galizien                            | Santiago de Comp. | 2.699.499          | 29.574        |
|                    | Kastilien-Leon                      | Valladolid        | 2.399.548          | 94.223        |
|                    | Baskenland                          | Vitoria/Gasteiz   | 2.207.776          | 7.234         |
|                    | Kanarische Inseln                   | Las Palmas        | 2.153.389          | 7.492         |
|                    | Kastilien-La Mancha                 | Toledo            | 2.032.863          | 79.463        |
|                    | Murcia                              | Murcia            | 1.493.898          | 11.314        |
|                    | Aragon                              | Zaragoza          | 1.319.291          | 47.698        |
|                    | Extremadura                         | Mérida            | 1.067.710          | 41.634        |
|                    | Asturien                            | Oviedo            | 1.022.800          | 10.602        |
|                    | Balearen                            | Palma de Mallorca | 1.149.460          | 4.992         |
|                    | Navarra                             | Pamplona          | 654.214            | 10.390        |
|                    | Kantabrien                          | Santander         | 581.078            | 5.321         |
|                    | La Rioja                            | Logroño           | 316.798            | 5.045         |
| 3. Groß-britannien | Schottland                          | Edinburgh         | 5.438.100          | 77.910        |
|                    | Wales                               | Cardiff           | 3.138.631          | 20.735        |
|                    | Nordirland                          | Belfast           | 1.881.641          | 13.843        |
|                    | Isle of Man                         | Douglas           | 84.314             | 572           |
|                    | Guernsey                            | Saint Peter Port  | 62.307             | 78            |
|                    | Jersey                              | Saint Helier      | 102.700            | 119           |
| 4. Finnland        | Åland-Inseln                        | Mariehamn         | 30.074             | 1.580         |
| 5. Dänemark        | Grönland                            | Nuuk              | 56.081             | 2.166.000     |
|                    | Färöer Inseln                       | Torshavn          | 51.371             | 1.395         |
| 6. Belgien         | Deutschsprachige Gemeinschaft       | Eupen             | 77.949             | 854           |
| 7. Frankreich      | Neukaledonien                       | Nouméa            | 280.460            | 18.576        |
|                    | Französisch Polynesien              | Papeete           | 283.007            | 4.167         |
| 8. Moldawien       | Gagausien                           | Comrat            | 134.535            | 1.832         |
| 9. Serbien         | Vojvodina                           | Novi Sad          | 1.913.889          | 21.506        |
| 10. Portugal       | Azoren                              | Ponta Delgada     | 245.766            | 2.351         |
|                    | Madeira                             | Funchal           | 254.368            | 740           |
| 11. Kanada         | Nunavut                             | Iqaluit           | 35.944             | 2.093.190     |
|                    | Yukon                               | Whitehorse        | 35.874             | 482.443       |
|                    | Nordwest-Territorien                | Yellowknife       | 41.768             | 1.346.106     |
| 12. Panama         | Guna Yala                           | San Blas          | 36.000             | 2.370         |
|                    | Emberá-Wounaan                      | Union Chocó       | 9.000              | 4.398         |
|                    | Ngobe-Buglé                         | Chichica          | 121.000            | 6.673         |
| 13. Tansania       | Sansibar                            | Sansibar          | 1.155.065          | 2.654         |

| <i>Staat</i>                                                                   | <i>Autonome Region/<br/>Einheit</i> | <i>Hauptstadt</i> | <i>Bevölkerung</i> | <i>Fläche</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| 14. Georgien                                                                   | Adscharien                          | Batumi            | 333.954            | 2.900         |
| 15. Irak                                                                       | Autonome Region<br>Kurdistan        | Erbil             | 5.895.052          | 46.861        |
| 16. Philippinen                                                                | Bangsamoro Auton.<br>Region         | Cotabato City     | 3.781.387          | 12.711        |
| 17. Papua<br>Neuguinea                                                         | Bougainville                        | Arawa             | 249.358            | 8.800         |
| 18. Indonesien                                                                 | Aceh                                | Banda Aceh        | 5.247.257          | 55.392        |
| 19. Indien<br>(nur Autonome<br>Distrikte gemäß<br>6. Anhang der<br>Verfassung) | Bodoland                            | Kokrajhar         | 3.155.359          | 8.821         |
|                                                                                | Karbi Anglong                       | Diphu             | 965.280            | 10.434        |
|                                                                                | Dima Hasao                          | Haflong           | 213.529            | 4.853         |
|                                                                                | Garo Hills                          | Tura              | 865.045            | 8.167         |
|                                                                                | Jaintia Hills                       | Jowai             | 295.692            | 3.819         |
|                                                                                | Khasi Hills                         | Shillong          | 1.060.923          | 7.995         |
|                                                                                | Chakma ADC                          | Kamalanagar       | 45.307             | 686           |
|                                                                                | Lai ADC                             | Lwangtlai         | 75.477             | 1.870         |
|                                                                                | Mara ADC                            | Siaha             | 55.000             | 1.445         |
|                                                                                | Tripura Tribal Areas                | Khumulwng         | 679.720            | 7.132         |
| <i>Insgesamt</i>                                                               | <i>60</i>                           |                   |                    |               |

*Quellen:* [www.istat.it](http://www.istat.it); [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org); <http://en.wikipedia.org>; jüngste Zahlen der Volkszählungen bzw. offizielle Schätzwerte. Ausarbeitung: Thomas Benedikter, 100 Jahre moderne Territorialautonomie – Autonomie weltweit, LIT Berlin 2021. Anmerkungen zu den Sonderfällen dortselbst, S. 26.

#### 4. Zwischen Scheitern und Erfolg: kurze Geschichte der Territorialautonomie

Geht man von einer präzisen Definition von Territorialautonomie aus, die einen demokratischen Rechtsstaat voraussetzt, beginnt ihre Geschichte erst 1921 mit der Verabschiedung des Autonomiegesetzes für die Åland-Inseln im Parlament der Republik Finnland. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde in verschiedenen Staaten Europas Territorialautonomie eingerichtet, um politische Konflikte einzudämmen, die aus den Gebietsveränderungen nach dem 1. Weltkrieg entstanden waren.<sup>16</sup> Einige Gebiete mit deutschsprachigen Minderheiten in Mittel- und Osteuropa erhielten seitens der Siegermächte des Weltkriegs einen Sonderstatus als Ersatz für Selbstbestimmung z. B. die Freie Stadt Danzig, das Memel-Klaipėda-Gebiet in Litauen (1924–26) und das Saarland von 1920 bis 1935. Doch waren die getroffenen Lösungen unzureichend und ihre Mängel lieferten dem seit 1933 nationalsozialistisch regierten Deutschen Reich den Vorwand, irredentisti-

16 Vgl. M. Suksi (Fn. 6); M. Weller/K. Nobbs, *Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts*, Univ. of Pennsylvania Press 2012; Y. Ghai/S. Woodman (eds.), *Practising Self-Government*, Cambridge University Press 2013.

sche Bedrohung aufzubauen, militärische Aggression vorzubereiten und schließlich Annexionen durchzuführen.

In Katalonien wurde das erste Autonomiestatut am 20.6.1931 verabschiedet (*Estatut de Núria*) und von 99% der katalanischen Wähler in einer Volksabstimmung bestätigt. Nach einigen Einschränkungen wurde es am 9.9.1932 vom spanischen Parlament verabschiedet. Diese Autonomie hatte ein kurzes Leben, da sie mit dem Beginn des Spanischen Bürgerkriegs 1936 nicht mehr funktionieren konnte und 1939 vom Franco-Regime endgültig zerschlagen wurde. Dasselbe geschah mit dem Autonomiestatut für Álava, Gipuzkoa und Biskaya vom Oktober 1936. Damals tobte bereits der Spanische Bürgerkrieg, das Statut trat nur in Biskaya in Kraft und wurde abgeschafft, als die Franco-Truppen das Gebiet besetzten.<sup>17</sup>

Obwohl die meisten Territorialautonomien erst nach dem 2. Weltkrieg entstanden sind, haben vorherige Konflikte und Formen von Selbstverwaltung dafür manchmal den Boden bereitet. So war Sansibar in der Kolonialzeit Teil des Sultanats Oman gewesen, dann kurz unabhängig, was in Form von Territorialautonomie in die 1964 begründete staatliche Union mit Tanganjika hineingerettet wurde. Der Fürstenstaat Jammu und Kaschmir genoss schon unter britischer Kolonialherrschaft weitreichende Eigenständigkeit. Die Karibikküste Nicaraguas mit den Miskito und Rama hatte konkret nie der spanischen Kolonialherrschaft unterstanden, sondern genoss Selbstverwaltung unter britischer Verwaltung. Dies war in zwei Nachfolgeabkommen von 1860 und 1905 zwischen dem unabhängigen Nicaragua und Großbritannien bestätigt worden. Die muslimische Region Bangsamoro auf Mindanao steht in der Nachfolge des historischen Sultanats von Maguindanao. Die Autonomie der Vojvodina reicht zurück in die Zeit der österreichisch-ungarischen Monarchie, war aber anders gestaltet als heute. Damals kämpften serbische Nationalisten für mehr Autonomie vom Königreich Ungarn. Im Tito-Jugoslawien waren es dann die verschiedenen Minderheiten, vor allem Ungarn, Deutsche und Kroaten, die eine Sonderstellung der Vojvodina innerhalb Serbiens durchsetzten.<sup>18</sup>

In der zweiten Nachkriegszeit gab es zunächst ungünstige Rahmenbedingungen für eine breite politische Diskussion über Autonomie. Obwohl das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung als grundlegendes Prinzip des Völkerrechts am 10.12.1948 in der VN-Charta verankert worden war und später in den Internationalen Pakten für bürgerliche und politische Rechte der VN 1966 verbrieft wurde, wurde seine Anwendung auf Völker beschränkt, die von den klassischen Kolonialmächten beherrscht waren. Neue Formen von Kolonialismus, die von eben un-

17 Eduardo Ruiz Vieytes, *The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities*, International Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77–94; sowie Xabier Arzo, *Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in: Peter Hilpold (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016, 242–269.

18 Vgl. Katinka Beretka, *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils*, in: L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016, S. 247–274.

abhängig gewordenen Entwicklungsländern ausgeübt wurden, übersah man. Indigene Völker waren überhaupt noch nicht als solche anerkannt. Die Anwendbarkeit und konkrete Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und anderer Gemeinschaften wurde im Völkerrecht nie präzise gefasst.<sup>19</sup> Nationalen Minderheiten, Volksgruppen und indigenen Völkern sprach man dieses Recht ab.

Doch auch der Territorialautonomie als Ersatzlösung für einen eigenen Staat standen die Staatseliten in der Nachkriegszeit mit Misstrauen gegenüber. Durch alte und neue Grenzziehungen waren in Europa nach 1945 mehr als 100 nationale Minderheiten entstanden. Territorialautonomie wurde nicht als Maßnahme der Befriedung, sondern eher als Schritt zur möglichen Revision bestehender Grenzen betrachtet. Auch außerhalb Europas wurde Autonomie eher als Bedrohung existierender Staatsgrenzen wahrgenommen, wie etwa in Afrika, wo die hegemonialen Titularethnien der neuen unabhängigen Staaten Nationalstaaten nach europäischem Muster aufzubauen versuchten.

Dennoch fanden in der Nachkriegszeit einige Staaten in West- und Nordeuropa den Weg zu einer Politik der Anerkennung und des Schutzes nationaler Minderheiten im Verfassungs- und Staatsrecht. Ein wachsender Trend zu allgemeiner Dezentralisierung und Regionalisierung (Italien, Vereinigtes Königreich, Spanien, Belgien) förderte diesen Prozess zur Gewährung von Autonomie. Sonderautonomien wurden in Italien, in den Niederlanden und in Dänemark geschaffen. Für Südtirol wurde auf der Grundlage eines italienisch-österreichischen Abkommens von 1946 im Verein mit dem Pariser Friedensvertrag von 1947 bereits 1948 eine Territorialautonomie geschaffen, und zwar als Teil der Region Trentino-Südtirol. Erst nach heftigem, teilweise gewaltsamem Widerstand und jahrelangen politischen und diplomatischen Verhandlungen zwischen Wien, Rom und Bozen gelang die Einrichtung einer echten Autonomie für Südtirol, allerdings unter Beibehaltung der Region.<sup>20</sup> Die Südtirol-Autonomie wird heute oft als „unzweifelhaft erfolgreich“<sup>21</sup> bezeichnet und dient anderen ethnischen Minderheiten in Europa und weltweit als wichtiger Bezugspunkt.

Belgien lieferte ein Beispiel dafür, wie ein zuvor zentralisierter Staat stufenweise in einen Bundesstaat umgewandelt werden kann, in dessen Rahmen die deutschsprachige Minderheit in Ostbelgien Territorialautonomie innerhalb Walloniens erhielt. In Spanien zielte man mit der Verfassung von 1978 darauf ab, den historischen, vom Franco-Regime unterdrückten kleineren Nationen Gerechtigkeit

19 Vgl. Peter Hilpold, *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Wien 2016, 13–49; Peter Hilpold, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, *Europa Ethnica* 1–2/2011, 32–49.

20 Für eine detaillierte Darstellung der Südtirol-Autonomie einschließlich aller rechtlichen Aspekte vgl. Lukas Bonell/Ivo Winkler, *Südtirols Autonomie*, Autonome Provinz Bozen 2010; Joseph Marko, *Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung* in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg.), *Die Verfassung der Südtirol-Autonomie*. EURAC, Nomos 2005.

21 Christoph Perathoner, in: Peter Hilpold (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016, 189.

keit widerfahren zu lassen und verankerte das Recht aller regionalen Gemeinschaften auf Autonomie (Art. 2 der Verfassung Spaniens).

Doch auch in Europa waren Autonomieregelungen mehrfach Schweregeburten. In Großbritannien musste Nordirland bis 1998 warten, bis eine international vereinbarte Lösung auf Grundlage der *devolution* an Parlament und Regierung in Belfast gefunden wurde. Im selben Jahr erhielten Schottland und Wales Autonomie. In Frankreich werden die Forderungen nationaler Minderheiten wie der Korsen, Bretonen, Basken und Elsässer nach Territorial- oder zumindest Kulturautonomie hartnäckig zurückgewiesen. Die „Grande Nation“ hat nur den beiden Überseeregionen Neukaledonien und Französisch-Polynesien Autonomie gewährt. Portugal gewährte 1975 Madeira und den Azoren nicht aus ethnischen Gründen Autonomie, sondern aufgrund ihrer Insellage.

Neue Staatsgrenzen nach dem Fall der Mauer 1989 haben in den Staaten Mittel- und Osteuropas nicht etwa zu nationaler Homogenität geführt, sondern zu einer Vermehrung von ethnischen Minderheiten. Auf diesem Hintergrund gewann Kultur- oder Territorialautonomie wieder an Aktualität. In Osteuropa und im Kaukasus ist Territorialautonomie in einigen Fällen gescheitert:<sup>22</sup> In Georgien war es die Abschaffung der unter der Sowjetunion eingeräumten Autonomie, die den Aufstand und die Loslösung zweier Regionen, Abchasien und Südossetien, auslöste. In der Ukraine hatte die pluriethnische Krim seit 1994 einen ausgeprägten Autonomiestatus. Dennoch setzte eine russische Irredenta 2014 einen fragwürdigen Selbstbestimmungsprozess in Gang, der mithilfe militärischer Unterstützung aus Russland durchgesetzt wurde und zur Annexion an Russland führte. In Moldawien hingegen hat die Autonomie von Gagausien seit 1994 Bestand, in Serbien ist die vom Milošević-Regime abgeschaffte Autonomie der Vojvodina 2009 wiedererrichtet worden.

In Afrika wurde aufgrund eines Beschlusses der VN-Vollversammlung ein Autonomie-Arrangement zwischen Äthiopien und Eritrea geschaffen, das von 1952 bis 1961 Bestand hatte. Diese Autonomie scheiterte kläglich, was zum drei Jahrzehnte langen bewaffneten Widerstand der Eritreer führte. Das Scheitern der 1972 von der Regierung des Sudan dem Südsudan gewährten Autonomie löste 1983 zwei Jahrzehnte Blutvergießen aus. Im Rahmen der 1964 gegründeten Partnerschaft zwischen Tanganjika und Sansibar ist die Inselgruppe zu einem autonomen Gliedstaat Tansanias geworden. Im postkolonialen Afrika blieben zentralistische Staaten die Regel, Föderalstaaten und Territorialautonomie die seltenen Ausnahmen.

In Asien wurde Autonomie 1970 im Irak für Kurdistan eingeführt, doch vom Saddam Hussein-Regime schon 1974 wieder zerschlagen. Erst 1991 nach dem 1. Golfkrieg konnten die Kurden des Irak ihre Autonomie wiedererlangen. In Bangladesch hingegen entpuppte sich die den indigenen Völkern der Chittagong-Berge zugesagte Autonomie als bittere Illusion. Auf den Philippinen und in In-

22 Vgl. L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016, S. 21–32; T. Benedikter, *Territorial Autonomy in India*, in: R. Toniatti/J. Woelk (ed.), *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance*, Routledge 2017, 253–266.

donesien wurde Autonomie erst in den 1990er Jahren als taugliches Konzept zur Lösung der Konflikte mit den Minderheitenvölkern in Mindanao und Aceh begriffen. Dabei hatten die Muslime auf Mindanao einen langen Kampf gegen den philippinischen Staat auszutragen, bis ihre Region 2014 im Rahmen eines Friedensvertrags mit der Regierung Autonomie erhielt, die 2019 zur *Bangsamoro Autonomous Region of Muslim Mindanao* erweitert wurde. Der Gewährung von Autonomie an die Provinz Aceh im äußersten Westen Sumatras war ein Jahrzehnte langer blutiger Konflikt vorausgegangen. Im äußersten Osten hingegen kolonisiert Indonesien den Westteil Papua-Neuguineas ohne Autonomie.

In Ozeanien erhielt 1999 erstmals eine zu Frankreich gehörende Insel autonomen Sonderstatus, nämlich Neukaledonien. In zwei Volksabstimmungen 2018 und 2020 hat sich diese „Übersee-Kollektivität“ für Autonomie statt Unabhängigkeit ausgesprochen. Die seit 2002 autonome Insel Bougainville hat hingegen 2019 mit großer Mehrheit für die Sezession von Papua-Neuguinea und Gründung eines eigenen Staats gestimmt.

In Amerika sind das Konzept und die Praxis der Autonomie eng verbunden mit der Geschichte der Unterjochung und erzwungenen Assimilierung der Indianervölker. Während die Kolonialmächte in Lateinamerika die Strategie der Vermischung der europäischen und indigenen Kulturen in einem alles andere als friedlichen Prozess der Mestizisierung wählten, wurden die autochthonen Völker Nordamerikas zum Großteil ausgerottet oder in Reservate in die unwirtlichsten Gebiete abgedrängt. Erst in der jüngsten Geschichte beschritt man in Kanada (Nunavut), Nicaragua (Karibikregion) und Panama (Guna Yala) mit echter Territorialautonomie einen angemesseneren Weg zur Achtung der Grundrechte der indigenen Völker. Die Schaffung von Reservaten war für die Indianervölker Amerikas überlebenswichtig. In langwierigen Prozessen der Demarkierung konnten sich indigene Völker auf diese Weise zumindest einige letzte Rückzugsgebiete sichern, in welchen sie vor Unterdrückung und Diskriminierung sicher waren. Bei der staatsrechtlichen Einordnung und dem inneren Aufbau unterscheiden sich allerdings Reservate indigener Völker von moderner Territorialautonomie.

## Übersicht 2: **Zeittafel Territorialautonomie 1920–2020**

| <i>Jahr</i> | <i>Ereignis</i>                                                                                                                 |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.5.1920    | Erstes Autonomiegesetz Finnlands für die Åland-Inseln                                                                           |
| 24.6.1921   | Der Völkerbund entscheidet die völkerrechtliche Relevanz der Åland-Frage.                                                       |
| 27.6.1921   | Schweden und Finnland einigen sich auf Autonomie für Åland unter Beibehaltung der finnischen Souveränität über die Inselgruppe. |
| 1932        | 1. Autonomiestatut Kataloniens verabschiedet.                                                                                   |
| 1936        | Wahl der ersten autonomen Regierung des Baskenlands.                                                                            |
| 1938        | Offizielle Gründung der autonomen Comarca de San Blas, später „Comarca Guna Yala“ in Panama (Neugründung 1953)                  |
| 1939        | Aufhebung der Autonomie Kataloniens und des Baskenlands durch das Franco-Regime                                                 |

| <i>Jahr</i> | <i>Ereignis</i>                                                                                                                            |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.9.1946    | Pariser Vertrag zwischen Italien und Österreich: Gewährung von Autonomie an Südtirol                                                       |
| 1948        | Autonomie für die Färöer Inseln Dänemarks                                                                                                  |
| 1948        | Begründung von vier Regionen mit Sonderstatut (Autonomie) in Italien                                                                       |
| 1952        | Die UN verfügt, dass Äthiopien der Provinz Eritrea Autonomiestatus einzuräumen hat.                                                        |
| 1961        | Auflösung des autonomen Parlaments von Eritrea. Bewaffneter Widerstand.                                                                    |
| April 1964  | Errichtung der Autonomie Sansibars als Teil der Republik Tansania                                                                          |
| 1966        | Verabschiedung der UN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte mit Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker.             |
| 20.1.1972   | Inkrafttreten des 2. Autonomiestatus von Trentino-Südtirol.                                                                                |
| 1975/76     | Die Azoren und Madeira erhalten Autonomie in Portugal.                                                                                     |
| 1.5.1979    | Autonomie für Grönland als Teil Dänemarks tritt in Kraft.                                                                                  |
| 1979        | Neues Autonomiestatut für Katalonien auf der Grundlage der Spanischen Verfassung von 1978                                                  |
| 1979        | Die zweite Autonomie des Baskenlands tritt in Kraft.                                                                                       |
| 30.1.1984   | Gründung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Ostbelgien                                                                                     |
| 1987        | Begründung der Autonomie der Atlantikküste Nicaraguas (heute Karibikküste)                                                                 |
| 1.8.1989    | Die Autonome Region des Muslimischen Mindanao wird vom Parlament der Philippinen gesetzlich begründet.                                     |
| 1991        | Verabschiedung der ILO-Konvention über die Rechte indigener Völker                                                                         |
| 25.6.1992   | Verabschiedung der „Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ durch den Europarat (in Kraft am 1.3.1998)                 |
| 4.10.1992   | Begründung des Föderalen Teilstaats Kurdistan durch das erstmals gewählte Parlament Kurdistans im Irak                                     |
| 1994        | Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten im Europarat verabschiedet.                                                |
| 12.5.1994   | Die FUEN legt dem Europarat einen Entwurf für eine „Sonderkonvention für Autonomierechte der Volksgruppen in Europa“ vor.                  |
| 23.12.1994  | Gagausien wird als „Autonome territoriale Einheit“ in Moldawien begründet.                                                                 |
| 1.7.1997    | Begründung der „Sonderverwaltungsregion Hong Kong“ als Teil der Volksrepublik China.                                                       |
| 1997        | Die schottische Bevölkerung stimmt für ein eigenes Parlament mit begrenzten Kompetenzen innerhalb des Vereinigten Königreichs (Autonomie). |
| 10.4.1998   | Karfreitagsabkommen zwischen Vereinigtem Königreich, Republik Irland und Nordirland zur Errichtung von Autonomie.                          |
| 1998        | Inkrafttreten des „Scotland Acts“ für Schottlands Autonomie.                                                                               |
| 5.5.1998    | Abkommen von Nouméa, Begründung der Autonomie Neukaledoniens                                                                               |
| 1999        | Die kanadische Provinz Nunavut erhält Territorialautonomie.                                                                                |
| 1999        | Verabschiedung der Lund-Empfehlungen der OSZE über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben.                 |

| <i>Jahr</i>          | <i>Ereignis</i>                                                                                                                                                                           |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2001                 | Nach Friedensabkommen mit Papua Neuguinea erhält Bougainville Autonomie.                                                                                                                  |
| 9.8.2001             | Die Provinz Aceh auf Sumatra erhält Autonomiestatus.                                                                                                                                      |
| Februar 2003         | Französisch Polynesien erhält ein neues Autonomiestatut.                                                                                                                                  |
| 2003                 | Das Bodoland (Assam, Indien) erhält seine erste Autonomie.                                                                                                                                |
| 6.7.2003             | Die Mehrheit der korsischen Wählerschaft stimmt gegen den Maignon-Prozess für begrenzte Autonomie.                                                                                        |
| 2003                 | Mit dem „Yukon Act“ erhält das Yukon Territorium Autonomie in Kanada.                                                                                                                     |
| 1.7.2007             | Die Niederländischen Antillen wechseln von Territorialautonomie zu anderem Status (freie Assoziation – Überseegemeinde).                                                                  |
| 13.9.2007            | Die UN verabschieden die „Deklaration der Rechte indigener Völker“ mit Anerkennung des Rechts auf Autonomie oder Selbstregierung in Bereichen ihrer inneren oder lokalen Angelegenheiten. |
| 14.12.2009           | Proklamation der neuen Autonomie der Vojvodina in Serbien.                                                                                                                                |
| 2011                 | Ende der Übergangsautonomie des Südsudan. Referendum mit Entscheidung für Unabhängigkeit.                                                                                                 |
| 18.3.2014            | Durch die Annexion an Russland verliert die Krim ihre Autonomie.                                                                                                                          |
| 27.3.2014            | Die Autonome Region Bangsamoro (Philippinen) wird neu begründet.                                                                                                                          |
| 18.9.2014            | Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Schottlands.                                                                                                                                      |
| 25.9.2017            | Volksabstimmung über die Unabhängigkeit der Aut. Region Kurdistan (Irak).                                                                                                                 |
| 1.10.2017            | Volksabstimmung in Katalonien über die Loslösung von Spanien.                                                                                                                             |
| 23.11.–<br>7.12.2019 | 97,7% der Bürger von Bougainville entscheiden sich in einer Volksabstimmung für die Unabhängigkeit.                                                                                       |
| 27.1.2020            | Die Autonomie des Bodolands (Assam, Indien) wird wesentlich erweitert.                                                                                                                    |
| 4.10.2020            | 2. Volksabstimmung in Neukaledonien. Zum 2. Mal wird die Unabhängigkeit und Loslösung von Frankreich abgelehnt.                                                                           |

*Quelle:* Thomas Benedikter, 100 Jahre moderne Territorialautonomie – Autonomie weltweit, LIT Berlin, 2021, S. 3.

## 5. Was bringt Territorialautonomie?

Wie hat sich Territorialautonomie in diesen ersten 100 Jahren ihrer Anwendung ausgewirkt? Ohne Zweifel war dieses Konzept zur Teilung politischer Macht zwischen dem Zentralstaat und einem Teilgebiet in den meisten Fällen erfolgreich: es hat einige militärisch ausgetragene Konflikte befriedet (Nordirland, Kurdistan-Irak, Baskenland, Karibikküste Nicaraguas, Neukaledonien, Aceh, Bodoland, Bangsamoro, Bougainville) und den Konflikt zumindest auf die politische Ebene verschoben, wenn nicht gar gelöst. Territorialautonomie hat in etwa 35 Fällen zum Schutz ethnisch-sprachlicher Minderheiten und indigener Völker geführt, wodurch sich eine Sezession erübrigte.<sup>23</sup> In einigen Fällen war Territorialautonomie

<sup>23</sup> Vgl. Benedikter (Fn. 1), 293.

als Übergangslösung auf dem Weg zur vollen Selbstbestimmung konzipiert. Bougainville, die Niederländischen Antillen, der Südsudan haben sich für die Eigenstaatlichkeit oder für einen anderen Status innerhalb des Mutterstaats entschieden (z. B. die freie Assoziation).<sup>24</sup>

**Geschichtlich gesehen** kann Territorialautonomie nicht als statische, endgültige Lösung begriffen werden: Satzungen und Statuten autonomer Regionen wurden oft weiterentwickelt, die gesamte Autonomie damit erweitert und vervollständigt. Somit hat Territorialautonomie in historischer Perspektive vor allem der **Befriedung von Konflikten** zwischen Zentralstaaten und nationalen Minderheiten und Regionalgemeinschaften gedient. In pluriethnischen Regionen musste allerdings für konkordanzdemokratische Regeln und Vertretungsrechte aller gesorgt werden, um nicht neue Konflikte zwischen den Gruppen innerhalb autonomer Regionen auszulösen.<sup>25</sup>

**Rechtlich gesehen** bringt Territorialautonomie den betroffenen Minderheiten einen wirksamen Schutz. Ausgehend von verfassungs- oder staatsrechtlich verankerten Statuten, eigenen Durchführungsnormen, in manchen Fällen sogar völkerrechtlichen Abkommen (bilateral oder multilateral) sind damit Regelwerke entstanden, die den autonomen Gebieten vor Höchstgerichten einklagbare Rechte verschafft haben.

Unter dem Aspekt des **Schutzes ethnischer oder sprachlicher Minderheiten**, kleiner oder indigener Völker wird im Rahmen einer Territorialautonomie durch die Betroffenen und ihre gewählten Institutionen selbst organisiert und umgesetzt. Die Gleichberechtigung der Sprachen, das Bildungssystem, die Medien und alle kulturell relevanten Politikbereiche können von den Betroffenen selbst im Verbund mit den anderen im Gebiet lebenden Sprachgruppen geregelt werden. Er bildet ein im jeweiligen Autonomiestatut verankertes übergeordnetes Ziel.<sup>26</sup>

**Demokratiethoretisch gesehen** bringt Territorialautonomie wie Föderalsysteme und symmetrische Regionalisierung die Machtausübung näher zur Bürgerschaft. Vor allem in kleineren Regionen kennt man noch die Abgeordneten zum Regionalparlament persönlich. Die Wählerschaft kann sich mit geringerem Aufwand in regionalen Parteien und Listen organisieren, Kandidaten bestimmen, die gewählten Mandatäre kontrollieren. Die von der Bevölkerung direkt gewählten Vertreter können die wesentlichen für die Region wichtigen politischen Fragen beraten, gesetzlich regeln und entscheiden. Die nationale Gesetzgebung gilt allenfalls noch als übergeordneter Rahmen. Regionale Medien kontrollieren die politischen Eliten weit stärker, regionale Gerichte entscheiden in Einklang mit den autonom bestimmten Regeln.

24 Zu den Erfolgsfaktoren von Autonomie vgl. Felix Schulte, Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors for Territorial Autonomy Systems, Aland Peace Institute, 1/2015.

25 Alain Gagnon/Michael Keating, Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting, Palgrave Macmillan 2013.

26 Marc Weller/Stefan Wolff (eds.), Autonomy, self-governance and conflict resolution, Routledge 2005.

Die Geschichte der Territorialautonomie hat auch gezeigt, dass echte Autonomie nur in einem verfassungsgestützten Rechtsstaat funktionieren kann. Die Beziehung zwischen Zentralstaat und autonomer Region bleibt ihrer Natur konfliktbehaftet. Auch bei feinsten Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Staat und betroffener Region ist es nicht gelungen, Rechtsstreitigkeiten völlig zu verhindern. Derartige Konflikte zwischen den Ebenen müssen immer wieder vor dem Höchstgericht ausgetragen werden. Wiederum ein Phänomen, das Territorialautonomie mit Gliedstaaten in Föderalsystemen teilen. Eine robuste Territorialautonomie muss freilich vom Staat vertrauensvoll mit möglichst umfangreichen Zuständigkeiten ausgestattet werden. Aus der Geschichte lässt sich zudem klar die Tendenz herauslesen, den Kern der Autonomie, nämlich Art und Umfang der Zuständigkeiten der autonomen Vertretungsorgane, ständig zu erweitern. Ob dies gelingt, hängt freilich von den politischen Machtverhältnissen in Staat und Region ab. Wo dies nicht gelingt, wie z. B. in Katalonien und Schottland geschehen, erhalten Sezessionsbestrebungen Auftrieb.<sup>27</sup>

Hat nun Territorialautonomie in diesen 100 Jahren die Erwartungen erfüllt und für Frieden, Stabilität, Minderheitenschutz und Selbstregierung gesorgt? Das Gesamtbild hat – wie oben beschrieben – mehrere Facetten. Einige historische Territorialautonomien sind gescheitert, haben Aufstände und Kriege erlebt und sind in den meisten Fällen zu unabhängigen Staaten geworden, wie z. B. Eritrea (früher Äthiopien), Südsudan (früher Sudan), Kosovo (früher Serbien), Abchasien und Südossetien (früher Georgien), Bougainville (Unabhängigkeit von Papua-Neuguinea beschlossen, aber noch nicht vollzogen). Andere früher autonome Gebiete haben durch Sezession und Annexion die Autonomie aufgegeben (Krim, früher Teil der Ukraine). Andere, früher autonome Gebiete haben im Rahmen eines demokratischen Verhandlungsprozesses einen anderen Status erhalten wie die Niederländischen Antillen, die zu Überseegemeinden oder Gebiete in freier Assoziation mit den Niederlanden geworden sind. Einige wenige Territorialautonomien befinden sich hingegen in einer tiefen politischen Krise wie die Karibikregionen Nicaraguas und Indisch-Kaschmir.

Auf der anderen Seite gibt es autonome Regionen, die im Zuge eines „nationalen Emanzipationsprozesses“ in eine neue Phase ihrer Geschichte treten wollen. Ausgehend vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, das auch mit der Gewährung von Territorialautonomie nicht erlischt, und von in Volksabstimmungen ausgedrückten Mehrheiten, streben diese Regionen die Loslösung vom bisherigen Zugehörigkeitsstaat und die volle Souveränität an. In der jüngsten Geschichte war dieser Prozess in Katalonien, Schottland, Irakisch-Kurdistan, Neukaledonien und Bougainville zu beobachten.<sup>28</sup> Auch in Grönland könnte es gestützt auf das Autonomiestatut selbst soweit kommen.

27 Markku Suksi (2016), The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination, in: Peter Hilpold (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 84–111.

28 Vgl. zu Katalonien: Generalitat de Catalunya, White Paper – The National Transition of Catalonia. Synth., Barcelona 2014; sowie Arzoz (Fn. 15), 253–263.

In der großen Mehrheit bestehender autonomer Regionen hat sich Territorialautonomie bewährt und wird von der Bevölkerung und den geschützten ethnolinguistischen Gemeinschaften kaum in Frage gestellt. In den meisten Fällen konnten regionsinterne Konflikte und Spannungen zwischen Staat und regionalen ethnischen Gemeinschaften gelöst, Konflikte auf das politische Terrain verschoben und Minderheiten dauerhaft geschützt werden. Diskriminierung und Benachteiligung neuer regionsinterner Minderheiten war nicht ganz ausgeschlossen und manche autonome Gebiete haben lange auf die konkrete Umsetzung ihres Statuts gewartet. Wenn jedoch heute Staaten die Gewährung von Autonomie als ersten Schritt zur Sezession dieses Gebiets fürchten, ist das unbegründet. In der Mehrheit der heute funktionierenden Territorialautonomien gibt es keine nennenswerten Bestrebungen für Selbstbestimmung und Sezession.<sup>29</sup> Im Gegenteil: Eine funktionierende und weitreichende Autonomie verhindert es, dass eine Minderheit nur mehr in der Sezession oder gar im bewaffneten Aufstand die einzige Chance zur Selbstbehauptung sieht.

## 6. Beispiele von innerstaatlichen Konflikten, die sich mit Autonomie lösen ließen

Mit heutigem Stand ist Territorialautonomie nach den hier angewandten Bestimmungskriterien seit 1921 in mindestens 25 Ländern eingerichtet worden (einschließlich der Ukraine, den Niederlanden, Georgien, Äthiopien, Nicaragua und Sudan, wo heute keine Territorialautonomien im engeren Sinn mehr bestehen bzw. funktionieren). Verschiedene Länder haben mehrere autonome Regionen, so etwa Spanien mit 17 Autonomen Gemeinschaften, Indien mit 10 Teilgebieten seiner Gliedstaaten, Italien mit 5 Regionen mit Sonderstatut, das Vereinigte Königreich mit drei autonomen "countries". Seit 100 Jahren gibt es eine funktionierende Territorialautonomie in Finnland (Åland-Inseln) und als letzter Zuwachs bei den Territorialautonomien kann die 2019 erfolgte Erweiterung der autonomen Region Bangsamoro auf den Philippinen gewertet werden.

Sind nun bestehende Autonomie-Regelwerke auf andere, zum Teil ähnlich gelagerte Konfliktlagen übertragbar? Kann Territorialautonomie als Lösung für offene Konflikte zwischen einem Staat und einer seiner Regionen oder nationalen Minderheiten, die in kompakter Form in ihrem angestammten Gebiet leben, angewandt werden? Es ist legitim, Hypothesen darüber zu entwickeln,

1. ob in einem bestimmten politischen Kontext Territorialautonomie anwendbar ist;
2. welche Grundeigenschaften eine solche Autonomie im konkreten Fall haben sollte, um den offenen Konflikt zu lösen;
3. welche erfolgreichen Einzelelemente (Regelungen) bestehender Territorialautonomien auf den in Frage stehenden Konfliktfall übertragen werden könnten.

<sup>29</sup> Vgl. Suksi (Fn. 27).

Welche Verfahren, Institutionen, Regelungen im jeweiligen Konfliktfall angewandt werden kann und soll, muss genau geprüft werden, wobei es den Konfliktparteien – dem Zentralstaat und der betroffenen Region bzw. Minderheit oder Volk – naturgemäß nicht erspart bleibt, die unzähligen Einzelheiten einer für den Einzelfall passenden Autonomielösung auszuhandeln.<sup>30</sup> Rechtsmethodisch muss dabei „zwischen Autonomierechten auf der einen und Minderheitenrechten auf der anderen Seite unterschieden werden [...] der Schutz der Minderheiten kann sich erst im Rahmen einer starken Autonomie entfalten“.<sup>31</sup>

In zahlreichen Staaten gibt es derzeit mit militärischer Gewalt ausgetragene Konflikte zwischen der Staatsregierung und regionalen Gemeinschaften, kleineren Völkern oder nationalen Minderheiten.<sup>32</sup> So werden die für 2019 und 2020 registrierten bewaffneten Konflikte mit mehr als 100 Opfern in Kamerun, Süd-Thailand, Ukraine, Türkei, Mali, Indien, in der DR Kongo und in Angola durch ethnische Spannungen und Sezessionsbestrebungen verursacht. In solchen Krisenregionen vermischt sich oft die politische Auseinandersetzung um mehr Rechte für ein Teilgebiet mit gewaltsamen Protesten radikalisierter Aufständischer und terroristischer Gewalt gegen den Staat, der gewaltsam zurückschlägt. Auch in Europa gibt es immer noch ethnisch motivierte Gewalt, wie z. B. im Fall des Donbas-Beckens in der Ostukraine, die zudem von außen geschürt wird. Daneben streben mehrere Regionen auf politischer Ebene Territorialautonomie an, während andererseits auch bestehende autonome Regionen einen Selbstbestimmungsprozess mit dem Ziel der Eigenstaatlichkeit eingeleitet haben.<sup>33</sup>

Diese Konflikte sind oft auf die systematische Diskriminierung und langjährige Unterdrückung ganzer Volksgruppen und indigener Völker zurückzuführen. Einige Konflikte haben ihre Wurzel in der neokolonialen Strategie jener Staaten, die die europäischen Kolonialmächte beerbt haben wie z. B. im Fall von Marokko, Indonesien, Indien, Kamerun und Chile, ohne das vom Völkerrecht vorgesehene Selbstbestimmungsrecht kleinerer Völker zu beachten. Andere Konflikte sind auf die hochgradig zentralistische Struktur des Staats mit einer nationalistischen Staatsdoktrin zurückzuführen, die kleineren Völkern und ethnischen Minderheiten jegliche Anerkennung, Schutz und Sonderrechte verwehrt (Thailand, Syrien). Klassisches Beispiel für eine derartige Politik seit fast 100 Jahren ist die Türkei. Auch europäische Staaten verharren in einer Doktrin des zentralistischen Natio-

30 Vgl. Felix Schulte, *Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol*, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 47 (4/2019), Universität Innsbruck 2019; Lars-Erik Cederman/Simon Hug/Andreas Schädel und Julian Wucherpfennig (2015), *Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: too Little, too Late?* In: American Political Science Review 109.2, 354–370.

31 C. Perathoner, 2016, 190.

32 WIKIPEDIA: *List of ongoing armed conflicts*.

33 Vgl. T. Benedikter, *Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen. Erfahrungen in Europa und Italien, Perspektiven für Südtirol*. POLITIS-Dossier 13/2017.

nalstaats ohne echte Anerkennung für ethnische Minderheiten wie Frankreich und Rumänien.<sup>34</sup>

Bei einigen dieser schwelenden Konfliktherde kommt Territorialautonomie als dauerhafte Konfliktlösung konkret in Frage. Dies nicht etwa als bloß theoretisch-akademische Überlegung, sondern aufgrund des Umstands, dass eine der Konfliktparteien Territorialautonomie fordert oder der Staat eine solche Autonomie als Ersatz für die Sezession anbietet. In einigen wenigen Fällen hat der Staat bereits eine funktionierende Territorialautonomie für andere Minderheitenregionen eingerichtet, dasselbe in ähnlich gelagerten Fällen jedoch verweigert (Indonesien, Philippinen, Frankreich, Indien). Für die hier aufgeführten Konfliktgebiete steht Territorialautonomie konkret zur Diskussion, weil

- Territorialautonomie in anderen Teilen des betroffenen Staats bereits erfolgreich angewandt wird;
- Autonomie zumindest von den Vertretern einer der Konfliktparteien begrüßt wird;
- Sezession nicht in Frage kommt, weil diese in multiethnisch besiedelten Regionen zu verstärkten interethnischen Spannungen und Gewalt führen würde;
- Grenzveränderungen zu internationalen Verwerfungen mit Nachbarstaaten führen könnten.<sup>35</sup>

### Übersicht 3: Mit Territorialautonomie lösbare Konflikte – 10 Beispiele

| <i><b>Konfliktgebiet</b></i>  | <i><b>Konfliktcharakter</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <i><b>Lösungsansatz</b></i>                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Szeklerland (Rumänien)</b> | Rund die Hälfte der 1,4 Mio. Ungarn Rumäniens leben in dieser Kernregion Siebenbürgens. Jahrhundertealte Tradition der Selbstverwaltung in mehrheitlich ungarischsprachiger Region. Minderheitenrechte in Schule und Kultur, aber keine echte Gleichberechtigung der Volksgruppen. Rumänien immer noch Einheitsstaat ohne jede Dezentralisierung. | Starker politischer Rückhalt für Autonomieforderung bei ungar. Minderheit, aber keine Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft der Zentralregierung. Der Staat Ungarn hat in bilateralem Abkommen keine Autonomie für Minderheit geltend gemacht. |
| <b>Korsika (Frankreich)</b>   | Seit 1769 bei Frankreich. Korsisch ist eine mit dem Sardischen verwandte Sprache, als Regionalsprache anerkannt, aber keine Amtssprache, sehr geringe Sprachenrechte. Regionalparlament in Ajaccio ohne Gesetzgebungsbefugnisse, nur Vorschlagsrechte. Korsisches „Nationalbewusst-                                                               | Seit 1982 Verwaltungsautonomie mit geringem Niveau an Sprachenrechten. Autonomie nach dem Muster der „Überseeskollektivitäten“ und der Regionen mit Sonderstatut Italiens mit eigenem Statut gefordert. Kooffizialität des Korsischen            |

34 L. Salat/S. Constantin/S. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca 2014.

35 Vgl. Benedikter (Fn. 1), Kap. 18.

| <i><b>Konfliktgebiet</b></i>            | <i><b>Konfliktcharakter</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i><b>Lösungsansatz</b></i>                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | sein“ ausgeprägt. 1976–2014 Untergrundbewegung für Unabhängigkeit der Insel aktiv.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | wird als unverzichtbar betrachtet.                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Westsahara (Marokko)</b>             | Seit 1976 von Marokko besetzt und annektiert. Über Zuwanderung in- zwischen Mehrheit der Bevölkerung Marokkaner. Sahraui in vier Gruppen geteilt: Flüchtlinge in Tindouf (Alge- rien), Restbevölkerung im Ostteil der von POLISARIO ausgerufenen Re- publik Sahara, kleine Minderheit im angestammten Gebiet Westsahara, Diaspora.                                                      | POLISARIO (Front der Sahraui) fordert eine Volksabstimmung über den politischen Status. Marokko bietet seit 2007 eine Territorialautonomie an, doch bisher keine echten Verhandlungen darüber.                                          |
| <b>Ambazonien (Kamerun)</b>             | So nennt sich der anglophone Nord- westteil Kameruns. Ursprünglich ein Föderalstaat, seit 1982 zentralistisch, keine Gleichberechtigung der urspr. Amtssprachen Englisch und Franzö- sisch. Englisch wird im Nordwesten auf allen Ebenen zurückgedrängt (Bil- dung, Verwaltung, Justiz, Medien). Seit 2016 gewaltsamer Widerstand mit 3.000 Toten und 700.000 Flüchtlingen.             | 2017 Ausrufung einer unab- hängigen Republik durch sepa- ratistische Guerillaverbände. Bisher keine Verhandlungen über Autonomie, sondern mili- tärische Repression unter Lang- zeitpräsident Biya.                                     |
| <b>Rojava- Nordsyrien (Syrien)</b>      | Multiethnische Region mit kurdischer Mehrheit, christlich-assyrische und arabische Minderheiten. Seit 2014 politisch eigenständig mit de-facto- Autonomie, von Regierung nicht an- erkannt. Militärische Verteidigung vor allem gegen IS, und Türkei. Demo- kratische Selbstverwaltung, säkulare Ordnung, Religionsfreiheit, Minder- heitenschutz und Geschlechtergleich- berechtigung. | Permanente Autonomie inner- halb eines demokratischen und föderalen Rechtsstaats gefordert. Beteiligung bei den Friedensge- sprächen zur Neuordnung Syri- ens. Sicherheit gegen Invasion von außen benötigt.                            |
| <b>Pattani (Thailand)</b>               | Drei südliche Provinzen Thailands (zusammen auch Pattani genannt) mehrheitlich von ethnischen Malaiei bewohnt. 1,8 Mio. Muslime im Sü- den bilden ethnisch-religiös homoge- ne und politisch gut organisierte Min- derheit. Widerstand gegen Thai-Na- tionalismus seit 1960, seit 2004 Gue- rilla-Kämpfe.                                                                               | Friedensgespräche bisher erfolg- los, politische Zersplitterung der Pattani-Muslime. Forderungen der Mehrheit der Befreiungs- front laufen auf Territorialauto- nomie hinaus. Malaysia an Se- zession von Pattani nicht inter- essiert. |
| <b>Cordillera- Gebiet (Philippinen)</b> | Indigene Völker der Igorot teilen sich eine Bergregion mit kleineren Min- derheiten und Mehrheitsvolk des Staats. Breite Volksallianz fordert echte Territorialautonomie nach dem                                                                                                                                                                                                       | Die Igorot fordern Territorial- autonomie. Zukünftiger Föde- ralstaat Philippinen könnte ganz Luzon in Gliedstaat umwan- deln, wobei Bergvölker weiter-                                                                                 |

| <b>Konfliktgebiet</b>                | <b>Konfliktcharakter</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Lösungsansatz</b>                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | Beispiel der Autonomen Region Bangsamoro auf Mindanao. Die Interessen zwischen der Küstenbevölkerung (christliche Tagalen, Sprache Tagalog) und Bergvölker divergieren.                                                                                                                                                                                                                                              | hin in Minderheitenposition bleiben ohne ausreichenden Schutz und Selbstverwaltung.                                                                                                                                           |
| <b>Caracoles de Chiapas (Mexiko)</b> | Im Osten des Gliedstaats Chiapas (Mexiko) entstandene selbstverwaltete Kommunen, ausgerufen durch die EZLN (Zapatisten, heute FZLN), bewohnt vor allem von Maya-Ethnien der Tzeltal, Tzotzil und Tojolabal. Gefordert werden soziale, kulturelle, wirtschaftliche Rechte sowie politische Eigenständigkeit auf eigenem Gebiet, aber kein bloßes Reservat.                                                            | Im Bundesstaat Mexiko gibt es bisher einige Reservate für Indigenas, aber keine Territorialautonomie auf substaatlicher Ebene.                                                                                                |
| <b>Wallmapu (Chile)</b>              | Zwischen 800.000 und 1,4 Mio. Mapuche-Ureinwohner leben vor allem im zentralen und südlichen Teil Chiles. Ihre Sprache ist stark bedroht und nahezu ohne Rechte. Seit 140 Jahren Assimilierung der Ureinwohner, ohne Reservate. Land der Mapuche enteignet, Bewohner oft vertrieben. Offene Landrechts- und Ressourcenkonflikte. Mapuche zählen zur sozialen Gruppe Chiles mit größter Armut und geringster Bildung. | Politische Vertretung der Mapuche fordert Territorialautonomie in einem Gebiet im mittleren Süden Chiles (Wallmapu). Bisher keine Verhandlungen.                                                                              |
| <b>Westpapua (Indonesien)</b>        | Westpapua weist mit 900 indigenen Völkern höchste ethnische Vielfalt auf geschlossenem Territorium auf. Seit Annexion und Kolonisierung durch Indonesien weit 1962 vielfache Diskriminierung und Unterdrückung der Indigenen. Befreiungsbewegung mit hoher Opferzahl. Staat versucht mit Umsiedlungsprogramm javanische Mehrheit in Westpapua zu schaffen.                                                           | Heute Pseudo-Autonomie ohne Anerkennung und echte Beteiligung der angestammten Bewohner. Gegen deren Willen Westpapua nochmals geteilt in zwei Provinzen. In Indonesien besteht funktionierende Territorialautonomie in Aceh. |

Territorialautonomie setzt natürlich in all diesen Fällen einen demokratischen Rechtsstaat voraus. In Diktaturen und autoritär regierten Staaten könnte ein Autonomie-Arrangement zwar die Gewalt beenden, eine demokratische Regionalautonomie wäre *per definitionem* nicht möglich. Demokratie auf Staatsebene wie auf regionaler Ebene bleibt für eine echte Territorialautonomie unverzichtbar. Neben der verfassungsrechtlichen Verankerung von Autonomie wäre es aufgrund historischer Erfahrungen sehr hilfreich, die Autonomie auch völkerrechtlich abzusichern,

etwa indem ein Nachbarstaat oder eine internationale Organisation (EU, Europarat, AU, OAS, ASEAN, Arabische Liga) eingebunden wird.

Weitere Beispiele für offene innerstaatliche Konflikte zwischen der Zentralregierung einerseits und einem kleineren Volk oder einer nationalen Minderheit, die kompakt in ihrem angestammten Gebiet siedelt, finden sich in mehreren weiteren Staaten. Verhandlungen zur Konfliktlösung in diesem Sinne sind besonders in jenen Fällen dringend, wo weitere Gewalt von beiden Seiten und Blutvergießen drohen. Territorialautonomie kann als typische Kompromisslösung in derartigen Selbstbestimmungskonflikten bezeichnet werden: die Eigenständigkeit begehrende Region oder ethnische Gemeinschaft verzichtet auf Sezession; der Staat verzichtet auf die zentrale politische Steuerung und Kontrolle des Gebiets, nicht jedoch auf seine Souveränität. Insgesamt lässt sich beobachten, dass das Konfliktlösungspotenzial von Autonomie unterschätzt wird, während die Gefahr, Territorialautonomie könnte der erste Schritt zur Unabhängigkeit sein, überschätzt wird. Internationale Organisationen könnten in diesen Fällen sowohl in der Schlichtung als auch als Garantiemächte einer vereinbarten Autonomielösung eine wichtige Rolle übernehmen.

## 7. Chancen für Territorialautonomie im 21. Jahrhundert

Die Betrachtungen in diesem Band zielten darauf ab, eine Zwischenbilanz zu den bisherigen Erfahrungen mit Territorialautonomie zu ziehen. Seit 100 Jahren wird diese Form vertikaler Gewaltenteilung zwischen Staaten und einem oder mehreren Teilgebieten auf den Åland-Inseln angewandt, seit 70 Jahren in mehreren anderen Regionen Europas, seit 50 Jahren ist das Zweite Autonomiestatut von Trentino-Südtirol in Kraft, und seit den 1990er Jahren wird Territorialautonomie auch in Osteuropa und in anderen Kontinenten praktiziert. In einigen Regionen ist der autonome Status mehrfach reformiert und erweitert worden, in einigen anderen hingegen gescheitert. In verschiedenen offenen Konflikten zwischen Staaten und regionalen Gemeinschaften liegt Autonomie als Lösungsoption auf dem Verhandlungstisch.

Trotz vieler ethnisch bedingter innerstaatlicher Konflikte ist Territorialautonomie auf globaler Ebene bisher überraschend selten zum Einsatz gekommen.<sup>36</sup> In einigen Ländern steht die Loslösung von bisher autonomen Regionen auf der Tagesordnung, in anderen streben regionale Gemeinschaften bisher erfolglos Territorialautonomie an.

Betrachtet man etwa die ethnisch bedingte Konfliktualität in Afrika, scheint Autonomie ein geradezu unbeackertes Feld zu sein. Trotz seiner über 100 Sprachen und einer Vielzahl ethnischer Minderheiten hat Indien nur 10 substaatliche Territorialautonomien.<sup>37</sup> In Amerika hat aufgrund seiner Kolonialgeschichte die

36 Benedikter (Fn. 1), S. 293–300.

37 T. Benedikter, Territorial autonomy in India, in: R. Toniatti/J. Woelk (ed.), *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance*, Routledge 2017, 253–266.

Form des ethnischen Reservats die stärkste Anwendung erfahren, während moderne Territorialautonomie die Ausnahme blieb. In gemischt besiedelten Gebieten wie in den „Caracoles“ in Chiapas oder in Wallmapu (Chile) kommt sehr wohl Territorialautonomie in Frage, wobei dem gemeinschaftlichen Landbesitz der indigenen Völker größte Bedeutung zukommt. Auch in den meist zentralistisch strukturierten Nationalstaaten des überwiegend arabischen MENA-Raums (Nordafrika und Naher Osten) blieb Autonomie die absolute Ausnahme bei der Lösung ethnischer Konflikte. In Südostasien ist Autonomie seit den 1990er Jahren erfolgreich angewandt worden. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass Territorialautonomie sein Konfliktlösungspotenzial in allen Weltregionen noch nicht umfassend entfalten konnte. Autonomie ist bei Weitem nicht überall dort eingeführt worden, wo sie von der großen Mehrheit der Bevölkerung einer Region seit Längerem angestrebt wird: dies gilt auch für Europa wie die Beispiele des Szeklerlands (Rumänien) und Korsikas (Frankreich) zeigen.

Territorialautonomie muss ausgehend von seinen ersten 100 Jahren als Prozess gesehen werden. Wie die Verfassungen und EU-Verträge sind Autonomiestatute nicht für die Ewigkeit bestimmt, sondern werden in demokratischem Konsens immer wieder novelliert und weiterentwickelt (Beispiele: Åland-Inseln, Südtirol, Vojvodina, Katalonien, Grönland). Ein gewisser Stand an Autonomie heute verhindert nicht einen weitergehenden Grad an Selbstregierung morgen. Autonomie muss Schritt halten mit der rechtlichen und politischen Entwicklung im Staat insgesamt wie auch mit der sozialen und wirtschaftlichen Dynamik in seinem Inneren. Allerdings müssen die ethnolinguistischen Gruppen in einer autonomen Region an einem Strang ziehen: treiben sie zusammen ein gemeinsames Projekt zum Ausbau der Autonomie voran, wird auch der Staat einlenken. Schwelt hingegen interner Konflikt mit dem Risiko weiterer Diskriminierung nicht dominanter Gruppen, werden sich Zentralstaaten hüten, den regionsinternen Mehrheiten mehr Macht in die Hand zu geben.

Zeichnet sich Territorialautonomie gar als erster Schritt zur Sezession eines Gebiets ab, werden Zentralstaaten starke Bedenken hegen. Bilaterale Vereinbarungen mit Nachbarstaaten sind hingegen hilfreich, um Grenzänderungen und ethnische Konflikte mit Autonomie zu verhindern. Sezession kann dann weniger gerechtfertigt werden, wenn ein kleineres Volk oder eine nationale Minderheit eine funktionierende Autonomie in Anspruch nimmt und alle wesentlichen Minderheitenrechte genießt.

Territorialautonomie hat in seinen ersten 100 Jahren zahlreiche Konflikte dauerhaft lösen können, indem Minderheitenschutz mit interner politischer Selbstbestimmung (Gesetzgebung und Verwaltung) kombiniert wird, ohne Staatsgrenzen zu verändern. In den meisten der heute rund 60 autonomen Territorien weltweit gibt es keine politischen Mehrheiten für die Abspaltung und Eigenstaatlichkeit dieses Gebiets.

Nicht nur Staaten sind in die Pflicht gerufen, den Erfahrungsschatz der Territorialautonomie auszuwerten und Autonomie in verschiedener Form zum Schutz ihrer Minderheiten in Betracht zu ziehen. Auch die Staatengemeinschaft und die verschiedenen Regionalorganisationen sind aufgerufen, Territorialautonomie stär-

ker in den Blick zu nehmen. Ein internationales Abkommen zum Recht auf Autonomie könnte präzise festlegen, unter welchen Umständen Völkern oder ethnisch bestimmten Regionalgemeinschaften das Recht auf interne und externe Selbstbestimmung zusteht und in welchen Fällen eine international verankerte Territorialautonomie die passende Lösung ist.

Zwei wesentliche Hindernisse für die Einführung von Territorialautonomie zwecks Minderheitenschutz lassen sich auf dem Hintergrund der ersten 100 Jahre moderne Autonomie deutlich erkennen. Es ist zum einen der im jeweiligen Staatsverständnis tief verwurzelte und meist verfassungsrechtlich verankerte und staatlich geförderte Nationalismus, der seine Entsprechung im stark zentralistischen Staatsaufbau findet. Nationalistische Eliten des im jeweiligen Staat dominierenden Mehrheitsvolks betrachten sowohl Föderalismus als auch Territorialautonomie mit größtem Misstrauen und verweigern die rechtliche Anerkennung kleinerer oder indigener Völker und ethnischer Minderheiten. Weit verbreitet ist das Phänomen des „banalen Nationalismus“ (Radatz 2019), der die Autonomiebewegungen von Minderheiten als nationalistisch und rückwärtsgewandt diskreditiert, jedoch die strukturelle Dominanz des Staatsvolks auf allen Ebenen ausblendet.

Zum anderen bildet die in vielen Staaten verbreitete Befürchtung ein Hindernis, dass Territorialautonomie den ersten Schritt zur Selbstbestimmung bedeute und langfristig die Sezession dieses Teilgebietes befördere. Im Licht der bisherigen 100 Jahre seit Einführung der ersten Autonomie auf Åland entbehrt diese Befürchtung der Grundlage. Autonomie hat nur in relativ wenigen Fällen nachfolgend zu einem weiterführenden Prozess nationaler Emanzipation und der Forderung nach Selbstbestimmung geführt. Das beste Rezept dagegen ist Vertrauensbildung zwischen Staat und Minderheiten sowie rechtliche Vorkehrungen, um Selbstbestimmungsforderungen auszuschließen, solange die staatlichen Verpflichtungen eingehalten werden und substanzielle Selbstregierung gewährleistet wird. Mit einer klaren Verankerung von Minderheitenrechten und Autonomiekonzepten hätten viele Konflikte verhindert werden können. In diesem Sinne wäre die Staatengemeinschaft aufgerufen, Minderheitenrechte noch besser zu kodifizieren und Territorialautonomie als eine „innere Form der Selbstbestimmung“ verfassungs- und völkerrechtlich zu regeln.

## Literaturverzeichnis

- Arzoz, Xabier, Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Peter Hilpold (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 242–269.
- Benedikter, Thomas, 100 Jahre moderne Territorialautonomie – Autonomie weltweit, Berlin 2021.
- Benedikter, Thomas, Mehr Autonomie wagen – Südtirols Autonomie heute und morgen, 2016.
- Benedikter, Thomas, Moderne Autonomiesysteme der Welt, EURAC, Bozen 2012.
- Benedikter, Thomas, Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen. Erfahrungen in Europa und Italien, Perspektiven für Südtirol. POLITiS-Dossier 13/2017.

- Benedikter, Thomas, Territorial autonomy in India, in: R. Toniatti/J. Woelk (ed.), *Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance*, Routledge 2017.
- Beretka, Katinka, Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils, in: L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016, S. 247–274.
- Bonell, Lukas/Winkler, Ivo, *Südtirols Autonomie*, 10. Aufl., Autonome Provinz Bozen 2010.
- Cederman Lars-Erik/Hug, Simon/Schädel, Andreas und Wucherpfennig, Julian (2015), Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: too Little, too Late? In: *American Political Science Review* 109.2, 354–370.
- Gagnon, Alain/Keating, Michael, *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting*, Palgrave Macmillan 2013.
- Gamper, Anna, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Peter Lang, Frankfurt 2004.
- Gamper, Anna/Pan, Christoph, *Volkgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*, Baden-Baden 2008.
- Generalitat de Catalunya, *White Paper – The National Transition of Catalonia*. Barcelona 2014.
- Ghai, Yash/Woodman, Stephanie, eds., *Practising Self-Government*, Cambridge Univ. Press 2013.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer* 2019, Heidelberg 2020.
- Hilpold, Peter, *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Wien 2016.
- Hilpold, Peter, *Modernes Minderheitenrecht – Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2001.
- Hilpold, Peter, *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa*, *Europa Ethnica* 1–2/2011, 32–49.
- Marko, Joseph, *Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung* in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg.), *Die Verfassung der Südtirol-Autonomie*, 2005.
- Minority Rights Group International, *Peoples under Threat*, 2020, [www.peoplesunderthreat.org](http://www.peoplesunderthreat.org)
- Ruiz Vieyetz, Eduardo, *The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities*, International Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77–94.
- Ryan, Stephen, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in: B. Little/H. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997.
- Salat, Levente/Constantin, S./Osipov, A./Székely, I., *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016.
- Schulte, Felix, *Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors for Territorial Autonomy Systems*, Aland Peace Institute, 1/2015.
- Schulte, Felix, *Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 47 (4/2019), Universität Innsbruck 2019.
- Suksi, Markku, *Autonomy – Implications and applications*, Kluwer Law International, 1998.
- Suksi, Markku, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag 2011.

- Suksi, Markku, The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination, in: Hilpold, Peter (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Weller, Marc/Nobbs, Katherine, *Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts*, Univ. of Pennsylvania Press 2012.
- Weller, Marc/Wolff, Stefan, *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge 2005.