CHRISTIAN SCHLIEMANN RADBRUCH

Das völkerrechtliche Institut der Autonomie innerstaatlicher Gruppen

Jus Internationale et Europaeum
131

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

131

Christian Schliemann Radbruch

Das völkerrechtliche Institut der Autonomie innerstaatlicher Gruppen

Mohr Siebeck

Christian Schliemann Radbruch, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft in Berlin und Strasbourg; derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter am DFG-Sonderforschungsbereich 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, Freie Universität Berlin.

e-ISBN 978-3-16-155240-3
ISBN 978-3-16-155271-7
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 2016 von der Freien Universität Berlin als rechtswissenschaftliche Dissertation angenommen worden. Die Arbeit ist entstanden im intellektuellen Rahmen des Sonderforschungsbereichs der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. Für die Idee eine Dissertation in diesem Umfeld zu schreiben bin ich Eberhard Radbruch einen großen posthumen Dank schuldig. Die Auseinandersetzung mit den anderen wissenschaftlichen Disziplinen innerhalb dieses Forschungsbereichs hat den Inhalt dieser Arbeit sowie ihren Verfasser jedenfalls nachhaltig geprägt und die Rechtswissenschaft als solche in ein neues Licht gerückt.

Ein besonderer Dank gebührt Frau Prof. Beate Rudolf, welche die Entstehung dieser Arbeit begleitet und stets tatkräftig unterstützt, dem Verfasser aber dennoch viel Raum für eigene Initiative belassen hat. Der menschenrechtlichen Ausrichtung ihrer völkerrechtlichen Arbeit bin ich wohl verfangen.

Ein Forschungsaufenthalt am Interamerikanischen Institut für Menschenrechte in Laufnähe des Interamerikanischen Gerichtshofs sowie Teilnahmen an Sommer- und Winterschulen der Universität Galway sowie des Europäischen Minderheitenzentrums in Bozen waren für die Reflektion der eigenen Gedankengänge unabdingbar und ich möchte den Institutionen sowie den dortigen Individuen für die Möglichkeit danken, dass ich an ihrem Wissen teilhaben und von ihnen lernen durfte.

Nicht zuletzt hat mich die Anfertigung dieser Arbeit, insbesondere der Teil über die Rechte indigener Völker zu einer stärkeren Beschäftigung mit der Rolle transnationaler Unternehmen und ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte geführt, welche der Arbeit nicht unmittelbar anzumerken ist, die jedoch meinen weiteren Werdegang maßgeblich beeinflusst hat.

Eine solche Arbeit ensteht nicht ohne den Zuspruch und den Dialog mit Freunden und Kollegen, denen ich in Folge danken möchte. An erster Stelle steht ohne Zweifel Helena Radbruch, die schon ohne diese Arbeit mehr gut bei mir hat, als ich noch zurückgeben könnte. Ich bemühe mich! Darüber hinaus gebührt ein weiterer Dank meiner Familie die mich ebenfalls entbehren musste in Hochzeiten der Arbeit an diesem Buch. Kinder ich habe euch vermisst, so viel lässt sich sagen. Auch jenen Familienmitgliedern, die Korrektur gelesen und lektoriert haben, sei ein besonderer Dank ausgesprochen. Nicht alle Menschen mögen diesem Thema etwas abgewinnen und dennoch habt ihr einige

Seiten hinter euch gebracht. Denjenigen, die sich auf Gespräche über das Thema dieser Arbeit eingelassen haben, soll abschließend gedankt werden, wobei ich niemanden hervorheben möchte um Ignoranz durch Nichthervorhebungen zu vermeiden. Gedankt sei Euch allen.

Mein herzlicher Dank gilt überdies dem Verlag Mohr Siebeck, insbesondere Prof. Marauhn und Prof. Walter für die Aufnahme in die Reihe *ius internationale et europaeum* sowie den Mitarbeiterinnen des Lektorats für die freundliche Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

Ebenso möchte ich mich bei der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung bedanken, die mir durch Ihre Förderung mit einem Druckkostenzuschuss die Veröffentlichung dieser Arbeit erst ermöglicht hat.

Kollektive sind Freiheitsraum und Grenze zugleich. Man kann sich in ihnen geborgen fühlen, sie können einen aber auch ausschließen. Die Verwirklichung kollektiver Ideen ist ungleich schwieriger zu gestalten als das womit wir als Individuen zu tun haben und ein wenig Aufgabe der Zeit. Dominanz ist leider nach innen wie nach außen etwas, womit Kollektive (zu) oft operieren. Die Tatbestände, welche das Völkerrecht dazu bewogen haben mögen, sich so zum Schutz von Gruppen zu bekennen, wie es das bislang tut, wohlgemerkt mehr als zögerlich, sind eher von negativen Beziehungen und Unterdrückung geprägt. Das sagt viel über die Kollektive, welche die Notwendigkeit des Schutzes hervorrufen, als über jene, welche ihn bedürfen. Gruppen waren schon immer da, ihr Inhalt kommt und geht. Gruppen kann man nicht in Stein meißeln, man kann sie nur gestalten. Man muss sie gestalten, wenn sie Gefahr laufen Grund für den völkerrechtlichen Schutz von anderen Kollektiven zu werden.

Berlin, Mai 2017 Christian Schliemann Radbruch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungverzeichnis XV

Kapitel 1: Einleitung 1

A. Forschungsstand und zentrale Fragen der Arbeit 1

B. Untersuchungsmethoden und Gang der Arbeit 6

Kapitel 2: Der Begriff der Autonomie in Literatur und innerstaatlicher Praxis 9

A. Das inhaltliche Element der Autonomie 12

I. Ausübung hoheitlicher Gewalt oder privatrechtliche Kompetenzen? 13
II. Positive und negative autonome Kompetenzen? 19
III. Materielle Sachbereiche einer innerstaatlichen Autonomie 23
IV. Formen der Autonomie und ihre Abgrenzung zu verwandten Konzepten 27
1. Personale Autonomie 27
a) Die kulturelle Autonomie 29
b) Die funktionale Autonomie 30
2. Territoriale Autonomie 31
a) Asymmetrische territoriale Autonomie 32
b) Autonomie als Teil allgemeiner Subsidiaritätsbestrebungen 33

B Das personale Element der Autonomie 40

C. Autonomie in der innerstaatlichen Praxis 42

Kapitel 3: Das Subjekt der Autonomie im Völkerrecht 51

A. Der Begriff der Minderheit 51

I. Der universelle Minderheitenbegriff des Art. 27 IPbpR 52
1. Das Erfordernis der zahlenmäßigen Unterlegenheit 54
2. Die Staatsangehörigkeit und das Kriterium der Stabilität 56
3. Die nicht-dominante Position im Staat 59
4. Ethnische, religiöse oder sprachliche Besonderheiten 62
5. Solidaritätsgefühl und individuelles Bekenntnis 66
6. Bestimmung der Minderheit gemäß Art. 27 IPbpR 68
II. Der Minderheitenbegriff auf Grundlage des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten 68

B. Der Begriff des indigenen Volks 75

C. Der Begriff des Volks 85

I. Das Volk in der Charta der Vereinten Nationen 86
II. Das entkolonialisierte Volk 87
III. Postkoloniale Völker 90
IV. Die Bestimmung des Volks als Gemeinsamkeit der historischen Phasen 96

D. Wechselbeziehungen und kleinster gemeinsamer Nenner 97

I. Indigene Völker als Völker 97
II. Indigene Völker und Völker als Minderheiten 98
III. Minderheiten als Völker 100
IV. Der kleinste gemeinsame Nenner oder das personale Element des völkerrechtlichen Begriffs der Autonomie 100

Kapitel 4: Ein Anspruch auf Autonomie im Völkerrecht 103

A. Minderheitenrechte und Autonomie 103

I. Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte 106
1. Ein Gruppenrecht? 108
2. Abwehrrecht oder Leistungsrecht? 113
3. Ein Recht auf kollektiven Bestandschutz und Wahrung der Identität? 118
4. Anforderungen an die Beschränkung der Rechte aus Art. 27 134

5. Das im Wesentlichen im Ermessen der Staaten stehende Recht auf Autonomie in Art. 27 IPbpR 136
II. Europäisches Rahmenübereinkommen über den Schutz nationaler Minderheiten 138
1. Gruppenrechte im Rahmenübereinkommen? 139
2. Art. 5: Autonomie als Schutz der kulturellen Identität 141
3. Art. 15: Autonomie als Sicherstellung der effektiven Beteiligung am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben sowie an den öffentlichen Angelegenheiten 143
a) Negative Kompetenzen personaler Autonomien 147
b) Positive Kompetenzen personaler Autonomien 148
c) Asymmetrische territoriale Autonomie 151
d) Territoriale Autonomie als beabsichtigte Wirkung allgemeiner Dezentralisierung oder Föderalisierung 153
e) Die Kombination verschiedener Autonomiemodelle 156
4. Praktizierte Autonomie ohne normative Absicherung im Europäischen Rahmenübereinkommen 156
III. Autonomie als Form des Minderheitenschutzes in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 158
IV. Ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch auf Autonomie 165
V. Praktizierte Gruppenautonomie und normative Gemeinschaft individueller Autonomie bis zur Bedrohung des Fortbestands der Gruppe auf Grundlage der Minderheitenrechte 167

B. Autonomie auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker 169

I. Die normative Entwicklung des Prinzips der Selbstbestimmung der Völker 174
1. Das Selbstbestimmungsrecht in der Charta der Vereinten Nationen 174
2. Das Selbstbestimmungsrecht als Ausdruck der Entkolonialisierung 177
3. Das Selbstbestimmungsrecht der postkolonialen Phase 180
II. Eine konkretisierte Regel zur Autonomie von innerstaatlichen nicht indigenen Völkern als Element des inneren Selbstbestimmungsrechts 188
1. Ein universeller Anspruch auf Autonomie qua vertraglicher Normierung 188
a) Autonomie als Element der Entkolonialisierung 188
b) Art. 1 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte 192
c) Art. 19ff der Afrikanischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Rechte der Völker 193

2. Ein Anspruch auf Autonomie qua gewohnheitsrechtlicher Geltung ... 194
a) Internationale Praxis der Gewährung von Autonomie für Völker im Rahmen der Konfliktlösung ... 195
b) Sonstige staatliche Praxis der Gewährung von Autonomie für Völker ... 201
c) Innerstaatliche Praxis der Gewährung von Autonomie für Völker mit expliziter Referenz zum Völkerrecht ... 203
d) Opinio iuris ... 204
3. Zwischenergebnis ... 206
III. Die rechtstheoretische Unterscheidung zwischen Prinzip und Regel ... 210
1. Die Grundthesen der Prinzipientheorie ... 210
2. Das Selbstbestimmungsrecht als Norm mit starkem Prinzipiencharakter ... 216
3. Vorgaben für die Anwendung einer stark prinzipienhaften Norm ... 218
a) Die Anerkennung der Aktivlegitimation von Völkern, an Statusverhandlungen beteiligt zu werden, als zentrale Verpflichtung der Normadressaten ... 218
b) Das Optimierungsgebot als Kern der rechtsanwendenden Tätigkeit ... 221
c) Grenzen der politisch-moralischen Argumentation ... 226
d) Die Konkretisierung des Selbstbestimmungsrechts erfordert eine Kombination aus juristischem und allgemeinem praktischen Diskurs ... 229
IV. Eine konkretisierte Regel zur Autonomie von Völkern auf Grundlage von Argumenten des allgemeinen praktischen Diskurses der wissenschaftlichen Debatte ... 230
1. Der Schutz der kollektiven Identität ... 231
2. Selbstbestimmung als Ventil zum Frieden und zur internationalen Sicherheit ... 233
3. Inneres Selbstbestimmungsrecht und Demokratie ... 236
a) Konkretisierung anhand politischer Individualrechte ... 238
b) Konkretisierung anhand eines spezifischen völkerrechtlichen Gebots zur Demokratie ... 240
c) Konkretisierung anhand demokratietheoretischer Argumente ... 242
4. Selbstbestimmung der Völker als Menschenrecht ... 246
5. Ein Anspruch auf Autonomie auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts als abwägungsbedürftiges Menschenrecht unter demokratietheoretischer Anerkennung der Notwendigkeit von Gruppenrechten ... 251

V. Ergebnis 253

C. Autonomie auf Grundlage der Rechte indigener Völker 255

I. Autonomie in der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Rechte indigener Völker 256
1. Positive Autonomierechte 258
a) Indigene Rechtssysteme 259
b) Landrechte und natürliche Ressourcen 260
2. Negative Autonomierechte 262
3. Starke Betonung der negativen und mangelnde Konkretisierung der positiven Autonomierechte in der ILO-Konvention 169 267
II. Autonomie in der Spruchpraxis der Überwachungsorgane internationaler Menschenrechtsverträge 268
1. Betonung der freien, informierten und vorherigen Zustimmung indigener Völker als Teilelement der Autonomie in den Erläuterungen des Überwachungsausschusses zum IPwskR 269
2. Erläuterungen des Ausschusses über die Abschaffung jeglicher Form rassischer Diskriminierung 271
III. Autonomie in der VN-Deklaration über die Rechte indigener Völker 276
1. Das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker in der Deklaration 278
2. Das Konzept der Autonomie in der VN-Deklaration 285
a) Potentielle Sachbereiche indigener Autonomie oder die Bedeutung der internen und lokalen Angelegenheiten 287
b) Positive Autonomierechte 289
(a) Bestimmung der kollektiven Identität und individuellen Zugehörigkeit zum indigenen Volk 292
(b) Recht auf Entwicklung 293
(c) Landrechte 294
(d) Anerkennung und Erhalt indigener Rechtstraditionen und Institutionen 295
c) Negative Autonomierechte 298
3. Der völkerrechtliche Status der Deklaration 305
4. Die Deklaration etabliert indigene Autonomie als konkretes, wenn auch zunächst nur politisch verbindliches Konzept 311
IV. Ein Anspruch auf Autonomie in der interamerikanischen Rechtsordnung 312
1. Das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker in der interamerikanischen Rechtsordnung 315

2. Die Konzeption des Rechts auf Autonomie indigener Völker in der interamerikanischen Rechtsordnung ... 318
a) Positive Autonomierechte ... 320
(a) Identität und Mitgliedschaft ... 322
(b) Umwelt und Land ... 322
(c) Indigene Rechtssysteme ... 329
(d) Recht auf Entwicklung ... 332
b) Negative Autonomierechte ... 333
(a) Land und Umwelt ... 335
(b) Recht auf Entwicklung ... 340
3. Ein umfassender Anspruch auf Autonomie indigener Völker auf rechtsverbindlicher Basis in der interamerikanischen Rechtsordnung ... 340
V. Positive und negative Autonomierechte an indigenen Territorien als stärkstes Element der Afrikanischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte der Völker ... 342
VI. Ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch indigener Völker auf Autonomie ... 347
1. Recht auf kulturelle Identität und Fortbestand des Kollektivs ... 348
2. Politische Teilhaberechte ... 350
3. Landrechte ... 350
4. Anerkennung indigenen Gewohnheitsrechts ... 352
5. Recht auf freie, informierte und vorherige Konsultation mit dem Ziel Zustimmung zu erlangen ... 354
VII. Der rechtsverbindliche Anspruch auf Autonomie für indigene Völker ... 356

Kapitel 5: Das völkerrechtliche Institut der Autonomie ... 358

A. Ein Recht auf Autonomie für die verschiedenen Gruppenkategorien im Völkerrecht ... 358

B. Der völkerrechtliche Begriff der Autonomie ... 359

I. Das inhaltliche Element der Autonomie ... 360
1. Ausübung hoheitlicher Gewalt als Voraussetzung der Autonomie ... 360
2. Positive und negative Kompetenzen ... 367
3. Die materiellen Sachbereiche ... 370
4. Personale oder territoriale Autonomie ... 374
II. Das personale Element der Autonomie ... 376

C. Varianz der Autonomie entlang der völkerrechtlichen Gruppenkategorien 377

I. Minderheiten 377
II. Indigene Völker 379
III. Völker 381

D. Schlussbetrachtung 382

Literaturverzeichnis 385

Sach- und Personenregister 427

Abkürzungverzeichnis

ACFC	Advisory Committee on the Framework Convention
ACHPR	African Commission on Human and Peoples Rights
Art.	Artikel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVERFGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
CDL	Commission for Democrary through Law
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CoE	Council of Europe
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe
Doc.	Document
ECMI	European Center for Minority Issues
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950
FCNM	Framework Convention on National Minorities
ff.	folgende (Seiten/Randnummern/Paragraphen)
GA	General Assembly
GG	Grundgesetz
HRC	Human Rights Committee
Hrsg.	Herausgeber
IACHR	Inter American Commission on Human Rights
IACtHR	Inter American Court on Human Rights
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1996
ICESCR	International Covenant on Economic Social and Cultural Rights
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials

ILO	Internationale Arbeitsorganisation
ILR	International Law Reports
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1996
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966
MIRIS	Minority Rights Information System
NGO	Non-Governmental Organisation
No.	Number
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organisation of African Unity
OIT	Organisación Internacional de Trabajo
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
Para.	Paragraph
PCIJ	Permanent Court of International Justice
SC	Security Council
Ser.	Series
Supp.	Supplement
UDSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNDP	United Nations Development Program
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNTS	United Nations Treaty Series
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel

Kapitel 1

Einleitung

A. Forschungsstand und zentrale Fragen der Arbeit

Gegenstand der nachfolgenden Arbeit ist der Begriff der Autonomie innerstaatlicher Bevölkerungsgruppen auf Grundlage des Völkerrechts. Die Arbeit findet ihren Ursprung im Rahmen der Untersuchung völkerrechtlicher Standards für Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Autonomie stellt im Rahmen dieses Kontexts eine der Möglichkeiten zur Befriedung innerstaatlicher politischer Kollektivansprüche dar, welche einen Standard für die Regierbarkeit und Regierung von Staaten liefern kann. Autonomie ist vor diesem Hintergrund vorrangig ein Konfliktlösungsmodell. Für diesen Aspekt der Forschung ist in den letzten Jahren eine Anzahl von Studien durchgeführt worden.[1] Diesen ist zu entnehmen, dass eine grundsätzliche Charakterisierung der Autonomie als konflikthemmend oder verhindernd begründbar ist, dabei aber eine Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung innerhalb komplexer Gewaltenteilungsmechanismen (complex power-sharing) und den gegebenen Kontextbedingungen zu beobachten ist und sie in einigen Fällen nur eine Übergangslösung darstellt.[2] Eine Untersuchung des Zusammenhangs von Autonomie und Konfliktlösung sollte vor diesem Hintergrund nicht Ziel der Arbeit sein.

---

[1] Siehe die unter dem Titel der Sonderausgabe „Rethinking Territorial Arrangments in Conflict Resolution" zusammengekommenen Beiträge in 20 International Journal of Minority and Group Rights (2013) 1; *Markku Suksi*, Sub-State Governance through Territorial Autonomy, 2011; *Marc Weller* & *Katherine Nobbs*, Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts, 2010; *Marc Weller* & *Stefan Wolff*, Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution, 2005; *Paolo Foradori* & *Riccardo Scartezzini*, Strategies of Ethnic Conflict Resolution: The Trentino-South Tyrol Case and the Balkans, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a one dimensional state: an emerging right to autonomy, 2005, 489–501; *John Packer*, Autonomy Within the OSCE: The Case of Crimea, in: Markkus Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, 1998, 295–316; *Kjell A. Nordquist*, Autonomy as a conflict solving mechanism: an overview, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and implications, 1998; *John Coakley*, Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: the Strategy of Non-Territorial Autonomy, 15 International Political Science Review/ Revue international de science politique (1994), 297–314; *Ruth Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 1997.

[2] *Marc Weller* & *Stefan Wolff*, Recent Trends in Autonomy and State Construction, in: Marc Weller & Stefan Wolff (Hrsg.), Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution,

Aus völkerrechtlicher Perspektive wurde vornehmlich in den späten 90er Jahren bis in den Anfang des neuen Jahrtausends eine Diskussion um die Existenz einer völkerrechtlich verbindlichen Norm zur Autonomie geführt.[3] Für diese Diskussion relevante Kollektive, welche als Subjekt einer innerstaatlichen Autonomie in Frage kamen, waren Minderheiten, Völker und indigene Völker. Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, ergab sich in dieser Diskussion die Feststellung, dass ein völkerrechtlicher Anspruch auf Autonomie nicht

---

2005, 262–270, 269–70; *Foradori* & *Scartezzini*, Strategies of Ethnic Conflict Resolution, 491–2, 494.

[3] *Asbjørn Eide* et al., Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Suksi ed. 1998), 251–276; *Felix Ermacora*, Autonomie als innere Selbstbestimmung, 38 Archiv des Völkerrechts (2000), 285–297; *Geoff Gilbert*, Autonomy and Minority Groups: A Right in international law?, 35 Cornell International Law Journal (2001–2002), 307–353; *Lauri Hannikainen*, The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Aaland Islands, in: Lauri Hannikainen & Frank Horn (Hrsg.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Aland Islands in a Changing Europe, 1997, 57–83; *Lauri Hannikainen*, Self-Determination and Autonomy in International Law, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, 1998, 79–96; *Hurst Hannum*, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: the Accomodation of Conflicting Rights, 1996; *Hurst Hannum* & *Richard B. Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 74 American Journal of International Law (1980), 858–889; *Hans-Joachim Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, Der Staat (1997), 399–425; *Ruth Lapidoth*, Autonomy: Potential and Limitations, 1 International Journal on Group Rights (1993), 269–290; *Stefan Oeter*, Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomieregelungen in: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgrupen und Minderheiten sowie der Vertriebenen 1997, 163–181; *Douglas Sanders*, Is autonomy a principle of international law?, 55 Nordic Journal of International Law (1986), 17–21; *Stefan Simon*, Autonomie im Völkerrecht – ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, 2000; *Louis B. Sohn*, The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations, 15 Israel Law Review (1980), 180–190; *Markku Suksi*, Rechtliche Regelung der Autonomie, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker: Herausforderung für die Staatenwelt, 1997; *Gnanapala Welhengama*, The Legitimacy of Minorities' Claims for Autonomy through the Right to Self-Determination, 68 Nordic Journal of International Law (1999), 413–438; vereinzelt ist das Thema auch danach wieder aus rechtlich normativer Perspektive augegriffen worden: *Yash Ghai*, Autonomy as a participatory right in the modern democratic state, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a one dimensional state: an emerging right to autonomy?, 2005, 3–47; *Natalia Loukacheva*, On Autonomy and Law, http://globalization.mcmaster.ca/wps.htm(2005); *Steven C. Roach*, Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy: A Historical and Normative Assessment, 11 International Journal on Minority and Group Rights (2004), 411–432 sowie schließlich *Eloísa G. Hidalgo* & *Eduardo R. Vieytez*, El derecho a la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales en Europa, 24 Revista Electrónica de Estudios Internacionales (2012), 1–38.

existiere.[4] Allenfalls für indigene Völker sei ein solcher im Entstehen.[5] Als Grund für die fehlende völkerrechtliche Verbindlichkeit wurde die Unbestimmtheit des Begriffs der Autonomie selbst angeführt, welche durchweg als abstrakter und überdies nicht rechtlicher Begriff deklassiert wurde, und in Folge argumentiert, dass bezüglich eines solchen unbestimmten Begriffs keine rechtliche Norm existieren könne.[6] Noch heute wird in aktuellen Beiträgen zur Autonomie darauf verwiesen, dass ein Recht auf Autonomie nicht bestehe[7] und auch der nichtrechtliche Charakter des Begriffs herausgestellt.[8] Diese Thesen sollen durch die Arbeit überprüft werden, woraus sich zwei wesentliche Ziele ergeben.

Zum Einen soll der völkerrechtliche Begriff der Autonomie konkretisiert werden. Hierbei muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass gerade die Flexibilität des Konzepts Grundlage für seine Popularität und Funktionalität ist.[9] Daher kann und wird es nicht darum gehen, ein konkretes Modell von Autonomie zur Definition zu erheben. Vielmehr soll mit Lapidoth auf die Unterscheidung in Konzept und Konzeptualisierung verwiesen werden, die darauf hinausläuft, dass das Konzept der Autonomie bestimmte allgemein konsentierte Merkmale aufweist und gleichzeitig die Ausgestaltung von Autonomie in vielfältigen Konzeptualisierungen aufgehen kann.[10] Eine Konkretisierung darf daher nur so weit gehen wie nötig, um die Autonomie als rechtliches Institut „normfähig" zu machen, ohne dem Begriff gleich eine solche Rigidität beizugeben, dass die Anwendung im konkreten Fall einer Kontextualisierung nicht mehr zugänglich wäre. Ziel der Begriffsbestimmung ist also ein völkerrechtlicher Begriff der Autonomie, der sich aus bestehenden Normen ableiten lässt, der geeignet ist, die verschiedenen rechtlichen Normkomplexe in denen Auto-

---

[4] Die Ausnahmen sind: *Sanders*, Is Autonomy a Principle of International Law?, 17–21; *Gilbert*, Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?, 307–353.

[5] *Simon*, Autonomie im Völkerrecht, 106; *Hannikainen*, Self-Determination and Autonomy in International Law, 89; *Loukacheva*, On Autonomy and Law, 17; *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 406–407.

[6] *Hannum* & *Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 859; *Heintze*, On the Legal Understanding of Autonomy, 7, 13.

[7] *Yash Ghai*, Introduction: Nature and Origins of Autonony, in: Yash Ghai & Sophia Woodman (Hrsg.), Practising Self-Government, 2013, 1–31, 20; *Hans-Joachim Heintze*, Evolution of Autonomy and Federalism, in: Jorge Costa Oliveira & Paulo Cardinal (Hrsg.), One Country, Two Systems, Three Legal Orders, 2009, 389–407; *Francesco Palermo*, The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM, 7 European Yearbook of Minority Issues (2007–2008), 409–424, 420.

[8] *Ghai*, Introduction: Nature and Origins of Autonony, 5.

[9] *Hurst Hannum*, Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a one-dimensional state: an emerging right to autonomy, 2005, 155–159, 154; *Loukacheva*, On Autonomy and Law, 4f., 22.

[10] *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 29.

nomie relevant wird, zu vereinen und der dennoch die Möglichkeit einzelfallabhängiger Ausgestaltung belässt. Ein solcher Begriff ist aktuell nicht gegeben, da seine Nützlichkeit zwar vereinzelt anerkannt wird,[11] die Autonomieforschung aber mehrheitlich dazu übergegangen ist, nationale Rechtssysteme und spezifische Konfliktfälle detailreich auf die konkrete Ausgestaltung eines spezifischen Autonomiemodells zu untersuchen.[12] Der zu ermittelnde völkerrechtliche Autonomiebegriff hat dabei zwei Teile, die sich als personales und inhaltliches Element beschreiben lassen. Im Rahmen des personalen Elements ist eine Auseinandersetzung mit den völkerrechtlichen Kategorien der Minderheit, des indigenen Volks und des Volks, als generischem gegebenenfalls indigene Völker umfassenden Begriff, notwendig, da es diese Gruppen sind, die einen rechtlichen Anspruch auf Autonomie erheben und damit auch zumindest teilweise gehört werden. Die Abgrenzung dieser Gruppenbegriffe gestaltet sich im aktuellen Völkerrecht als schwierig und es ist anerkannt, dass definitorische Überschneidungen existieren.[13] Neben der Definition der einzelnen jeweils als Subjekt der Autonomie gehandelten völkerrechtlichen Gruppen, ist folglich auch ein gemeinsamer Begriff des personalen Elements der Autonomie von Interesse, der sowohl Minderheiten, als auch Völker und indigene Völker umfasst. Autonomie stellt dann ein rechtsregimeübergreifendes Institut dar, welches in seiner Konkretisierung von allen drei Regimen profitieren kann.

In Bezug auf das inhaltliche Element ist dann zu klären, was Autonomie für die jeweilige Gruppe bedeutet. Setzt Autonomie hoheitliche Befugnisse voraus? Müssen diese über administrative Befugnisse hinausgehen? Beziehen

---

[11] So zumindest für den Begriff der nicht-territorialen (personalen) Autonomie: *Alexander Osipov*, Non-Territorial Autonomy and International Law, 13 International Community Law Review (2011), 393–411, 397.

[12] Siehe die verschiedenen Beiträge in: *Yash Ghai* & *Sophia Woodman* (Hrsg.), Practising Self-Government – A Comparative Study of Autonomus Regions, 2013; *Ephraim Nimni*, *Alexander Osipov* & *David J. Smith* (Hrsg.), The Challenge of Non-Territorial Autonomy, 2013; *Markku Suksi*, Sub-State Governance through Territorial Autonomy, 2011; *Marc Weller* & *Katherine Nobbs*, Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts, 2010; *Jorge Oliveira* & *Paulo Cardinal*, One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution 2010; sowie folgende Sonderausgabe: 15 International Journal on Minority and Group Rights (2008) 2 & 3.

[13] *Benedict Kingsbury*, „Indigenous Peoples" in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy, 92 American Journal of International Law (1998), 414–457; *Gudmundur Alfredsson*, Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definition of Terms as a Matter of International Law, in: Nazila Ghanea & Alexandra Xanthaki (Hrsg.), Minorities, Peoples and Self-Determination, 2005, 163–172; *Malcolm N. Shaw*, The Definition of Minorities in International Law, 20 Israel Yearbook on Human Rights (1990), 13–43; *John Packer*, Problems in Defining Minorities, in: Deirdre Fottrell & Bill Bowring (Hrsg.), Minority and Group Rights in the New Millenium, 1999, 223–273; *Miriam J. Aukerman*, Definitions and Justifications: Minority and Indigenous Rights in a Central/ East European Context, 22 Human Rights Quarterly (2000), 1011–1050.

sich diese Befugnisse lediglich auf die Ausgestaltung des inneren Gemeinwesens einer Gruppe oder sind auch Beteiligungsrechte an gesamtstaatlichen Maßnahmen als Autonomie zu bezeichnen? Schließlich ist zu fragen welche materiellen Sachbereiche von den autonomen Befugnissen gedeckt sein müssen oder können.

Zum Zweiten soll der rechtliche Status der Autonomie als völkerrechtliche Norm erneut überprüft werden. Insbesondere in Bezug auf indigene Völker ist angesichts der zwischenzeitlich verabschiedeten Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker und des darin enthaltenen Begriffes der Autonomie in Art. 4 sowie weiterer Rechtsentwicklungen auf regionaler sowie universeller Ebene eine Re-evaluierung des völkerrechtlichen Status der Autonomie notwendig. Die Deklaration der Generalversammlung ist bereits Gegenstand historischer und überblicksartiger Darstellungen ihrer Entstehung, sowie vereinzelter Untersuchungen in Bezug auf konkrete Rechte[14], eine umfassende Analyse des in der Deklaration verbürgten Rechts auf Autonomie ist hingegen nicht vorhanden.[15] Im Bereich der Minderheitenrechte sind zwar keine neuen multilateralen völkerrechtlichen Dokumente entstanden. Innerstaatliche Praxis und die Auslegung durch Überwa-

---

[14] *Karen Engle*, On Fragile Architecture: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the Context of Human Rights, 22 European Journal of International Law (2011), 141–163; *Stefania Errico*, The Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Overview, 7 Human Rights Law Review (2007), 741–755; *Mattias Ahrén*, The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – How was it adopted and why is it significant?, Gáldu Cála – Journal of Indigenous Peoples Rights (2007), 84–129; *Stephen Allen* & *Alexandra Xanthaki* (Hrsg.), Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2011; *José Zalaquett Daher*, La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Anuario de Derechos Humanos (2008), 129–138; *Sarah M. Stevenson*, Indigenous Land Rights and the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Implications for Maori Claims in New Zealand, 32 Fordham International Law Journal (2008), 298–343; *Caroline E. Foster*, Articulating Self-determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 12 European Journal of International Law (2001), 141–157; *Jérémie Gilbert*, Indigenous Rights in the Making: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 14 International Journal on Minority and Group Rights (2007), 207–230; *Claire Charters* & *Rodolfo Stavenhagen*, Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2009).

[15] Hierfür existiert soweit ersichtlich eine wenig umfangreiche Ausnahme überdies von 1996: *Miguel J. Medina Escalante*, La Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas y la autonomía, in: Universidad Nacional Autónoma de México (Hrsg.), Etnicidad y Derecho, 1996, 255–263. Aus neuerer Zeit versucht zumindest Northcott dem Recht indigener Völker auf Autonomie, gestützt auch auf die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker, inhaltlich beizukommen limitiert dies aber auf den Bereich indigener Landrechte. *Heather A. Northcott*, Realisation of the right of indigenous peoples to natural resources under international law through the emerging right to autonomy, 16 The International Journal of Human Rights (2012) 1, 73–99.

chungsorgane, wie dem Beratenden Ausschuss zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die Rechte nationaler Minderheiten und dem Menschenrechtsausschuss haben jedoch punktuell zu einer Weiterentwicklung und Verfestigung von gruppenschützenden Elementen geführt, welche eine wesentliche Voraussetzung der Anerkennung von Autonomie sind. Auch hier lässt sich somit fragen, ob Minderheiten in bestimmten Situationen Autonomie zu gewähren ist.

Dritte wesentliche Rechtsquelle für Ansprüche von innerstaatlichen Kollektiven auf Autonomie ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Der Bereich des inneren Selbstbestimmungsrechts ist hierbei von hoher Bedeutung, wenn er die Möglichkeit bietet Selbstregierungsansprüche von Völkern unterhalb der Schwelle eigener Staatlichkeit zu befriedigen. Autonomie ist eine der Möglichkeiten dazu, bezüglich der ermittelt werden soll, unter welchen konkreten Bedingungen ihre Gewährung vom Selbstbestimmungsrecht der Völker gefordert wird.

B. Untersuchungsmethoden und Gang der Arbeit

Die Arbeit beginnt im ersten Teil mit einer Darstellung des Konzepts der Autonomie in der wissenschaftlichen Literatur. Hierbei werden die definitorischen Probleme, welche in Bezug auf die verschiedenen Formen und die verschiedenen Subjekte der Autonomie auftreten, herausgearbeitet. In Bezug auf das inhaltliche Element wird auch die in der Literatur vorgenommene Abgrenzung zu verwandten Konzepten kritisch gewürdigt. Ergänzt und kontrastiert werden die Überlegungen in der Literatur mit innerstaatlichen Verwirklichungsbeispielen von Autonomien, da diese letztlich die Basis für das herrschende Verständnis von Autonomie innerstaatlicher Gruppen darstellen und als Korrektiv dienen können und müssen.

Anschließend wird untersucht, welche Konzeption der Autonomie im Völkerrecht vertreten wird und ob sich dort jeweils ein Anspruch auf Autonomie ergibt. Zu erörtern sind in dieser Hinsicht die Minderheitenrechte, das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie die Rechte indigener Völker. Dieser Hauptteil der Arbeit ist unterteilt in die Untersuchung des personalen und des inhaltlichen Elements der Autonomie.

In Bezug auf das personale Element der Autonomie erörtert die Arbeit zunächst die Definitionen der drei im Völkerrecht für die Autonomie relevanten Gruppenbegriffe der Minderheit, des Volks und des indigenen Volks. Dies ermöglicht Aussagen über das jeweilige Subjekt eines völkerrechtlichen Anspruchs auf Autonomie. Dabei ist es nicht nur Ziel eine jeweilige rechtliche Definition der Begriffe Minderheit, Volk und indigenes Volk zu ermitteln, sondern eben auch zu untersuchen, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten

diese Gruppen in ihrer völkerrechtlichen Definition aufweisen. Erst ihre gemeinsame Schnittmenge ist als das personale Element eines rechtsregimeübergreifenden völkerrechtlichen Begriffes der Autonomie zu verstehen.

In Bezug auf das inhaltliche Element geht die Arbeit der Frage nach, ob sich in den drei Bereichen des Völkerrechts ein Anspruch auf Autonomie ergibt, und welches konkrete Verständnis der Autonomie dabei jeweils vertreten wird. Begonnen wird mit den Minderheitenrechten auf universeller Ebene auf Grundlage des Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie auf regionaler Ebene mit dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und den Dokumenten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Diesem Teil folgt eine Darstellung des Selbstbestimmungsrechts der Völker auf vertraglicher Basis, insbesondere auf Grundlage des gemeinsamen Art. 1 der Menschenrechtspakte, der Afrikanischen Konvention der Menschen- und Volksrechte, sowie auf gewohnheitsrechtlicher Basis. Die rechtliche Analyse schließt mit der Untersuchung der Rechte indigener Völker auf universeller Ebene auf Grundlage der ILO-Konvention 169, der Deklaration der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker sowie weiterer menschenrechtlicher Verträge und auf regionaler Ebene auf Grundlage der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und ihrer Auslegung durch den interamerikanischen Gerichtshof und die interamerikanische Menschenrechtskommission sowie auf Grundlage der Aussagen der Überwachungsorgane im afrikanischen Menschenrechtssystem.

Methodisch verfährt die Arbeit dabei in weiten Teilen auf anerkannter rechtswissenschaftlicher Basis, also der Akkumulation und Interpretation quellentheoretisch relevanter Dokumente. Die Ermittlung des rechtlichen Status eines Anspruchs auf Autonomie in den drei Regimen erfolgt also durch Heranziehung und Auslegung völkerrechtlicher Verträge sowie der Evaluierung vorhandener Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung im Rahmen gewohnheitsrechtlicher Anspüche. Eine wesentliche Forschungsfrage zu Beginn des Forschungsprojekts war überdies, ob ein völkerrechtlicher Anspruch auf Autonomie auch als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts besteht. Die diesbezüglich durchgeführte Untersuchung der innerstaatlichen Rechtsordnungen, führte jedoch zu keinem positiven Ergebnis. Zwar sind derzeit in 87 Ländern der Erde Autonomien für innerstaatliche Kollektive verwirklicht[16], für einen universellen allgemeinen Rechtsgrundsatz reicht die Praxis hingegen nicht. Auf regionaler Ebene ließen sich zwar unterschiedliche Gewichtungen von innerstaatlich verwirklichten Autonomien feststellen. Dies führte jedoch in keiner Region zur Annahme eines regionalen allgemeinen Rechtsgrundsatzes. Auf eine ausführliche Darstellung der Quelle der allgemeinen Rechtsgrundsätze

[16] Hierzu genauer im Abschnitt über die innerstaatliche Praxis der Gewährung von Autonomie: Kapitel 2.C.

und die Ergebnisse der Untersuchung, ob denn ein allgemeiner Rechtsgrundsatz auf Autonomie innerstaatlicher Gruppen bestehe, wurde daher verzichtet. Die ermittelten innerstaatlichen Autonomien dienen jedoch im Rahmen des einleitenden Teils zum Begriff der Autonomie in der Literatur dazu, die auftretenden definitorischen Probleme und Unklarheiten anhand vorhandener innerstaatlicher Praxis zu würdigen und teilweise aufzulösen.

Eine methodische Besonderheit ergibt sich schließlich mit dem Teil über das Selbstbestimmungsrecht. Dessen Analyse zeigt, dass es als Norm mit einem stark prinzipienhaften Charakter in seiner konkreten Ausgestaltung sehr unbestimmt ist und in der Praxis überdies wenig konkretisiert wurde. Anhand der klassischen völkerrechtlichen Quellen lässt sich dem Inhalt des Selbstbestimmungsrechts nur wenig Kontur verleihen. In der Literatur wurde daher konsequent gefordert, eine Untersuchung des Selbstbestimmungsrechts auf seinen rechtstheoretischen Charakter als Prinzip vorzunehmen[17], was bislang, soweit ersichtlich, nicht in umfassendem Maße durchgeführt worden ist. Die Arbeit will diese Lücke schließen, um zu erforschen, ob sich aus dieser rechtstheoretischen Erörterung der Natur des Selbstbestimmungsrechts Möglichkeiten seiner Konkretisierung ergeben. Es wird im Kapitel zum Selbstbestimmungsrecht daher nach Erörterung der allgemeinen Quellenlage gefragt, was den Charakter des Selbstbestimmungsrechts ausmacht. Eine Antwort auf diese Frage liefert eine rechtstheoretische Auseinandersetzung mit der Normenkategorie des Prinzips. Die dort gewonnenen Erkenntnisse zur Natur und zum Umgang mit der rechtlichen Normenkategorie des Prinzips erweitern in Folge die Grenzen des verwertbaren Quellenmaterials, so dass eine eingehende Untersuchung der völkerrechtlichen Literatur als eigenständige Quelle rechtswissenschaftlicher Erkenntnis vorgenommen wird.

Die Arbeit schließt mit einer Bestandaufnahme des rechtlichen Status des Anspruchs auf Autonomie in den drei Rechtsbereichen und ermittelt zu guter Letzt mittels einer Kombination der in den drei Regimen vorgefundenen Konzeptionen der Autonomie einen allgemeinen rechtsregimeübergreifenden völkerrechtlichen Begriff der Autonomie.

---

[17] *Stefan Kadelbach* & *Thomas Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht, 44 Archiv des Völkerrechts (2006), 235–266, 262–265.

Kapitel 2

Der Begriff der Autonomie in Literatur und innerstaatlicher Praxis

Der Begriff der Autonomie wird hergeleitet aus dem viel zitierten etymologischen Ursprung des griechischen Auto (selbst) und nomos (Gesetz oder Recht).[1] In der völkerrechtlichen Literatur wird Autonomie häufig nicht als rechtlicher Begriff[2] angesehen. Autonomie sei kein „term of art"[3] und auch kein „well fitted legal concept"[4]. Vielmehr sei Autonomie eine Wunschbox jedem zur Dienerschaft bereit[5] und daher in jedem Fall „ripe for review".[6]

Konkret wird vorgebracht, der Begriff der Autonomie sei aufgrund seiner Unbestimmtheit überhaupt nicht geeignet eine völkerrechtliche Norm darzustellen.[7] Diese Aussage kann schon deshalb nicht überzeugen, als ein Anspruch auf Autonomie bereits Eingang in internationale Dokumente wie in Art. 4 der

---

[1] Korkisch weist darauf hin, dass Autonomie im griechischen Verständnis die Freiheit der inneren Entfaltung eines Gemeinwesens bezeichnete, die erst zusammen mit der Unabhängigkeit nach außen (eleutheria) den Begriff der vollen Souveränität im modernen Sinne ergibt. *Friedrich Korkisch*, Der autonome Verband ethnischer Gruppen, in: Theodor Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts – 1. Teil: Grundlagen und Begriffe, 1970, 222–237, 224. Dieses Verständnis soll zu Beginn hervorgehoben werden um klarzustellen, dass Autonomie trotz der mit ihr verbundenen Assoziation des Ausnahmecharakters von einer höhergestellten Ordnung eben nicht volle Souveränität bedeuten soll und kann.

[2] Der Begriff der Autonomie begegnet einem in einer Vielzahl weiterer Kontexte: soziologischer Art: *Frederik Harhoff*, Institutions of Autonomy, 55 Nordic Journal of International Law (1986) 31–40, 31. In der Moralphilosophie und politischen Theorie: *Matti Wiberg*, Ambiguities in and Clarification of the Concept of Autonomy, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy, 2005, 177–190. In der politikwissenschaftlichen Konfliktforschung: *Ted Robert Gurr*, Minorities at Risk, 1993. Ferner die Autoren in Anm. 1.

[3] *Hurst Hannum & Richard B. Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, 1981, 215–254, 215.

[4] *Harhoff*, Institutions of Autonomy, 31.

[5] *Wiberg*, Ambiguities in and Clarification of the Concept of Autonomy, 189.

[6] *Natan Lerner*, Group Rights and Discrimination in International Law, 2003 (2nd ed.). Lerner zitiert seinerseits Hannum und Lillich: *Hannum & Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 215–16.

[7] *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 405; *Hans-Joachim Heintze*, On the Legal Understanding of Autonomy, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, 1998, 7–32, 13.

Deklaration der Generalversammlung über die Rechte indigener Völker, in innerstaatliche Verfassungen mit Bezug zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, wie im Fall der moldawischen Verfassung[8], oder in Dokumente zum Minderheitenschutz, wie Abschnitt 35 des Kopenhagen Dokuments der OSZE und nachfolgender bilateraler Verträge zwischen europäischen Staaten, gefunden hat.[9] Damit hat der das Völkerrecht konstituierende Wille der Staaten in verschiedenen Kontexten die grundsätzliche Eignung des Instituts der Autonomie für eine völkerrechtliche Norm vorausgesetzt und anerkannt. Dennoch enthält kein völkerrechtlicher Text eine Definition von Autonomie.

In der Literatur ist folgerichtig eine enorme Anzahl an Definitionsvorschlägen vorhanden. Marc Weller und Stefan Wolff verstehen unter Autonomie die

„Legally entrenched power of ethnic or territorial communities to exercise public policy functions (executive, legislative and adjudicative) independently of other sources of authority in the state, but subject to the overall legal order of the state."

Ebenfalls auf unabhängige politische Verwirklichung, aber gleichzeitige Integration abstellend verlangt eine Autonomie nach Ansicht Louis B. Sohns, dass

„A particular area will remain within the territorial jurisdiction of another political entity but will possess political freedom to regulate certain of its own affairs without interference by that entity."[10]

Dabei sind für ihn nur bestimmte Bereiche der eigenständigen Regelung durch die autonome Gruppe zugänglich, was in der Definition von Weller und Wolff nur angedeutet wird. Hans-Joachim Heintze ist in diesem Bereich noch etwas genauer und verwendet einen Begriff von Autonomie als

„Innere Selbstverwaltung einer Region oder Personengruppe und damit eine teilweise Unabhängigkeit vom Einfluss der nationalen bzw. zentralen Regierung."[11]

Er schränkt somit nicht nur die Bereiche ein, in denen eine eigenständige Regulierung stattfinden kann, sondern verwendet für letztere überdies den Begriff der Selbstverwaltung, der, genau genommen, unabhängige Maßnahmen im Bereich der Legislative und Judikative ausschließen müsste. Hurst Hannum geht davon aus, dass folgende materielle Fragen generell das Potential besitzen, Gegenstand einer Autonomieregelung zu sein: Sprache, Bildung, Zugang zum öf-

---

[8] Art. 111 der Verfassung der Republik Moldau, abrufbar auf der Internetseite Constitution Finder der Universität Richmond: http://confinder.richmond.edu/index.html.

[9] Hierzu ausführlich im Abschnitt über Minderheitenrechte: Kapitel 4.A.

[10] *Louis B. Sohn*, Models of Autonomy within the United Nations Framework, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, 1981, 5–22, 5.

[11] *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 399.

fentlichen Dienst einschließlich der Polizei, den Verteidigungskräften und sozialen Diensten, Bodenschätze und natürliche Ressourcen und repräsentative Regierungsstrukturen.[12] Zusammenfassend verlangt er:

„An autonomous region should enjoy effective control over matters which are primarily of local concern, within the overall framework of the fundamental norms of the state.“[13]

Lapidoth definiert ebenso wie Hannum die territoriale Autonomie als eine besondere Ausprägung der Autonomie in folgender Weise:

„Territorial political Autonomy is an arrangement aimed at granting to a group that differs from the majority of the population in the state, but that constitutes the majority in a specific region, a means by which it can express its distinct identity.“[14]

Steiner kennzeichnet eine Autonomie als:

„Governmental systems or subsystems administered or staffed by a minority or its members.“[15]

So sehr sich die genannten Definitionsansätze[16] unterscheiden, in zwei Elementen weisen sie dennoch eine Übereinstimmung auf. Eine Definition von Autonomie setzt in der untersuchten Literatur stets ein Subjekt voraus, in Form einer Gruppe oder eines Kollektivs als Träger der autonomen Rechte. Darüber hinaus werden die Kompetenzen der Gruppe und ihre Abgrenzung zu privaten und öffentlichen Akteuren als Inhalt der Autonomie diskutiert. Ausgehend von diesem Stand sollen in Folge zum einen das inhaltliche Element [A] sowie das personale Element [B] der Autonomie untersucht werden. Dabei werden die in der Literatur vorhandenen Ansätze dargestellt und auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht. Es werden bestimmte Definitionsprobleme aufgezeigt, bezüglich derer in der Literatur unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Diese werden anhand der in der Literatur selbst verwendeten Argumente sowie durch den Kontrast zu real existierenden Autonomien in der innerstaatlichen Praxis kritisch berwertet. Das Kapitel schließt mit einer Gesamtdarstellung der derzeit in der innerstaatlichen Praxis vorhandenen Autonomiemodelle [C] als Grundlage und Ergänzung der im anschließenden Kapitel folgenden Erörterung des völkerrechtlichen Begriffs der Autonomie.

---

[12] *Hannum*, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination, 458.

[13] Ibid, 468.

[14] *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 33.

[15] *Henry J. Steiner*, Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities, 66 Notre Dame Law Review (1991), 1539–1560, 1539.

[16] Siehe zu älteren Definitionen Anfang des 20. Jahrhunderts: *Lapidoth*, Autonomy - Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 29ff.

A. Das inhaltliche Element der Autonomie

Minderheiten oder (indigene) Völker bezwecken mit ihrer Forderung nach Autonomie die Möglichkeit, ihre eigene Identität zu wahren und effektiv auf gleichberechtigte Weise am gesellschaftlichen und politischen Leben beteiligt zu werden. Als Mittel zur Erreichung dieses Zwecks fordern sie die Übertragung bestimmter Kompetenzen, die sie in Eigenregie umsetzen wollen. Ein Mittel hierzu ist die kollektive innerstaatliche Autonomie, wobei in der Literatur zumindest die Unterscheidung in personale und territoriale Autonomien allgemein anerkannt ist.[17] Personale Autonomie zeichnet sich dadurch aus, dass die Zugehörigkeit zum Kollektiv über persönliche Kriterien, wie das subjektive Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, ermittelt wird. Territoriale Autonomien konstitutieren sich hingegen über den Wohnsitz einer Person innerhalb eines bestimmten Gebiets, unabhängig vom subjektiven Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe.

In Bezug auf den inhaltlichen Aspekt dessen, was im Rahmen der Autonomie der Gruppe an Befugnissen zugestanden werden muss, werden verschiedene Umschreibungen verwendet. Louis B. Sohn verlangt, dass der jeweiligen Gruppe die politische Freiheit zukommt, bestimmte eigene Angelegenheiten zu regeln.[18] Nach Heintze geht es bei der Autonomie um die innere Selbstverwaltung einer Gruppe[19], was von Steiner geteilt wird, der Autonomie als Einheiten oder Untereinheiten der Staatsorganisation bezeichnet, die von der jeweiligen Gruppe verwaltet werden.[20] Weller und Wolff gestehen den autonomen Gruppen das Recht zu, hoheitliche Aufgaben auf legislativer, exekutiver oder judikativer Ebene auszuüben.[21] Lapidoth verlangt lediglich, dass der Gruppe die Mittel zukommen, um ihre unterschiedliche Identität auszudrücken.[22] Einerseits stellen die Autoren damit auf den materiellen Inhalt der Kompetenzen ab, wenn es um die eigenen oder die inneren oder jene Angelegenheiten geht, welche zur Wahrung der Identität notwendig sind. Andererseits verwenden die Autoren formaljuristische Begriffe wie die Übertragung von legislativen, exekutiven und judikativen Befugnissen oder hoheitlichen Aufgaben.

---

[17] Eingehend zu dieser Unterscheidung im Unterabschnitt Formen der Autonomie: Kapitel 2.A.IV.

[18] *Sohn*, Models of Autonomy within the United Nations Framework, 5.

[19] *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 399.

[20] *Steiner*, Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities, 1539.

[21] *Weller & Wolff*, Self-Determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, 13.

[22] *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 175.

Folgende Fragen erhalten dadurch für den Begriff der Autonomie besondere Relevanz. Zum einen wird unterschiedlich beurteilt, ob Autonomie überhaupt die Übertragung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen erfordert. [1] Ferner ist es erörterungsbedürftig, ob Autonomie lediglich die innere Selbstverwaltung oder auch die Einflussnahme auf staatliche Maßnahmen umfasst, welche die jeweilige Gruppe betreffen. [2] Ebenso ist zu analysieren, ob definitorisch festgelegt werden kann, welche Sachbereiche innerhalb einer Autonomie übertragen werden müssen. [3] Schließlich kann eine Untersuchung der verschiedenen Erscheinungsformen von Autonomie und eine Abgrenzung zu verwandten Konzepten vorgenommen werden. [4]

I. Ausübung hoheitlicher Gewalt oder privatrechtliche Kompetenzen?

Die Konstituierung eines innerstaatlichen Kollektivs lässt sich grundsätzlich auf privatrechtlicher oder auf öffentlich-rechtlicher Ebene ansiedeln. Im Rahmen der Autonomie geht es dann darum, die sich in staatlichen Maßnahmen manifestierende Mehrheitsanschauung für eine von der Mehrheit verschiedene Gruppe abzumildern und diese dem damit verbundenen Assimilierungsdruck zu entziehen. In dem Fall, dass Autonomie ein rein privatrechtliches Konstrukt wäre, bliebe das jeweilige Kollektiv in seiner Regelungsbefugnis aber allen Rechtsnormen eines Staates unterworfen, da diese Normen im Rahmen der privaten Vereinigungsfreiheit geachtet werden müssen. Die Möglichkeit der Abweichung von den gesellschaftlichen Regeln wäre nur in rechtsfreien Räumen denkbar und damit nahezu unmöglich. Näherliegend ist daher die Gewährung öffentlich-rechtlicher Befugnisse, mit denen das Kollektiv selbst Maßnahmen (Regeln und Entscheidungen) erlassen kann, welche mit den übrigen öffentlich-rechtlichen Regeln je nach Ebene der Normhierarchie konkurrieren. Die meisten Autoren in der Literatur gehen dementsprechend davon aus, dass Autonomie die Übertragung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringt.[23]

---

[23] *Detlev Rein*, Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an nationale Minderheiten?, ECMI Working Paper No. 76, 2014, 7; *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 411, 414; *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 35; *Sohn*, The Concept of Autonomy in International Law, 190; *Steiner*, Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities 1542; *Weller & Wolff*, Self-Determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, 13. Explizit für die Form kultureller personaler Autonomie: *Asbjorn Eide* et al., Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, 1998, 251–276, 252; *David J. Smith & Karl Cordell*, Introduction: The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe, in: David J. Smith & Karl Cordell (Hrsg.), Cultural Autonomy in Contemporary Europe, 2008, 1–7, 3; *Augusto Willemsen Diaz*, Ambito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno (1992), UN-Doc. E/CN.4/1992/42/Add.1, 19–70, 29, 32, 36.

Lediglich für den Fall personaler Autonomie ist das Element der hoheitlichen Befugnisse umstritten. Marko Suksi vertritt für diesen Kontext die Ansicht, dass schon die Vereinigungsfreiheit im Sinne eines privatrechtlichen Konzeptes als Autonomie verstanden werden kann.[24] Zwar räumt er ein, dass diesen privatrechtlichen Vereinigungen auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden könnten, wesentliches Merkmal der personalen Autonomie sei aber der Zusammenschluss auf privatrechtlicher Basis.[25] Sobald hoheitliche Aufgaben übertragen werden, ließen sich die Modelle als kulturelle oder funktionale Autonomie qualifizieren.[26] Aus Perspektive realer Verwirklichungsbeispiele sind zwar im europäischen Raum explizit innerstaatliche Modelle privatrechtlich organisierter Gemeinschaften ohne hoheitliche Befugnisse rechtlich verankert, welche auch als kulturelle Autonomie geführt werden.[27] Dem stehen jedoch weitere Staaten entgegen, in denen unter dem Stichwort der Autonomie oder der Selbstverwaltung Modelle der Übertragung hoheitlicher Befugnisse geschildert werden.[28] Darüber hinaus wird die Gewährung hoheitlicher Befugnisse auf personaler Basis in weiteren Ländern für innerstaatliche von der Mehrheit verschiedene Gruppen praktiziert, für die ein passender Begriff fehlen würde, wendete man Autonomie nur auf privatrechtliche Vereinigungen an. Warum Suksi den Begriff der personalen Autonomie verwendet, wenn sie letztlich nicht über den Rahmen des global bestehenden Instituts der Vereinigungsfreiheit[29] hinausgeht, wird nicht recht deutlich. Aus diesem Grund ist

---

[24] *Markku Suksi*, Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27 of the ICCPR, 15 International Journal on Minority and Group Rights (2008) 157–178, 160f.; *Michael Tkacik*, Characteristics of Forms of Autonomy, 15 International Journal on Minority and Group Rights (2008) 369–401, 374.

[25] *Suksi*, Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27 of the ICCPR, 161f.

[26] Ibid, 162.

[27] Third Periodic Report of Ukraine to the Human Rights Committee (1994), UN-Doc. CCPR/C/95/Add.2, Art. 27, Para. 228; Initial Report of Lithuania to the Human Rights Committee (1997), UN-Doc. CCPR/C/81/Add.10, Art. 27, Para. 252; Initial Report of Croatia to the Human Rights Committee (1999), UN-Doc. CCPR/C/HRV/99/1, Art. 27, Para. 623.

[28] Für eine Verwendung des Begriffs der personalen Autonomie oder Selbstverwaltung, welche die Verleihung hoheitlicher Befugnisse umfasst: First Report of Estonia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1999), CoE Doc. ACFC /SR(1999)016, 9, 21; Second Report of Finland on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2004), CoE Doc. ACFC/SR/II(2004)012 E, Art. 15, 81; Second Report of Slovenia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2004), CoE Doc. ACFC/SR/II(2004)008, 3–4, 22; Second Report of Serbia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2008), CoE Doc. ACFC/SR/II(2008)001, Art. 15, Para. 363f.

[29] Art. 15 American Convention on Human Rights, OAS Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123; Art. 22 International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S.

Suksi nicht zu folgen. Autonomie bedeutet mehr als nur private Vereinigungsfreiheit, denn sie versucht, dem jeweiligen Kollektiv auf prozeduraler Ebene innerhalb der Staatsorganisation öffentlich-rechtliche Beteiligungs- oder Selbstverwaltungsrechte einzuräumen, damit die Kollektive effektiv über ihre eigenen Angelegenheiten bestimmen können. Ziel ist ein legitimes Vertretungsorgan gegenüber dem Staat, welches über Kompetenzen zur Regelung von gruppenspezifischen Angelegenheiten verfügt.[30] Kollektive Entscheidungen sollen in Folge sowohl von Privaten als auch von der öffentlichen Gewalt respektiert werden. Nur durch die Einbindung in die öffentliche Gewalt werden Rechtspositionen erworben, welche den jeweiligen Kollektiven die prozessuale Geltendmachung ihrer Rechte erleichtern, indem bestimmte Verfahren geschaffen werden oder existente Verfahren genutzt werden, die privaten Vereinigungen nicht zustehen.[31] Bei gleichzeitiger Anerkennung des Wertes der privaten Vereinigungsfreiheit für die Belange innerstaatlicher Kollektive bei der Wahrung ihrer Sprache und Kultur ist doch davon auszugehen, dass Autonomie über diese privatrechtliche Position hinausgeht und öffentlich-rechtliche Kompetenzen vermittelt.[32] Eine Anerkennung privater Einrichtungen innerhalb des Rahmens der Autonomie ist nur dann überzeugend, wenn ihnen Kompetenzen zukommen, welche im Rahmen der allgemeinen Vereinigungsfreiheit nicht gewährt werden, die sich also nicht nur auf privatrechtlicher Ebene abspielen. Es ist durchaus üblich, auf private Vereinigungen hoheitliche Rechte zu übertragen und sie so an der Ausübung hoheitlicher Gewalt und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben teilhaben zu lassen.[33] Autonomie bedeutet daher nicht zwangsläufig Anerkennung als juristische Person des öffentlichen Rechts, zumindest aber Übertragung hoheitlicher Befugnisse. Diese öffentlich-rechtliche Anerkennung ist von besonderer Wichtigkeit für die kollektiven Regeln, welche eine autonome Gruppe in unterschiedlichen materiellen Sachbereichen erzeugt. Erst der öffentlich-rechtliche Charakter einer Regel führt zu

---

171; Art. 11 European Convention on Human Rights, 213 U.N.T.S. 222; Art. 10 African Charter on Human and Peoples Rights, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev.5, 21 ILM 58 (1982).

[30] *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 415.

[31] Dieser Vorteil der Konfliktprävention durch Eingliederung in die staatliche Organisation und die damit zu Gebote stehenden Verfahren wird von G. Brunner und H. Küppers für den Fall der territorialen Autonomien hervorgehoben. *Georg Brunner & Herbert Küppers*, European Options for Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance, in: Kinga Gal (Hrsg.), Minority Governance in Europe, 2002, 11–36, 25.

[32] *Nicola Wenzel*, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht, 2006 (191), 97.

[33] *Brunner & Küppers*, European Options for Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance, 27. Die Autoren verweisen auf die Beliehenen im deutschen Recht, das mandaat in den Niederlanden und das organ employant prérogatives de puissance publique in Frankreich.

einer wirksamen Autonomie. Der rechtliche Pluralismus ist somit Grundlage jeder Autonomie.[34]

Nicht selten wird für die territoriale Autonomie dann vertreten, dass die ausschließliche Gewährung exekutiver Befugnisse nicht als Autonomie eingeordnet werden solle, weil die jeweilige Gruppe dadurch weiterhin Agentin der Zentralregierung bleibe.[35] Andererseits wird die Übertragung von exekutiven Kompetenzen als das Minimum einer Autonomie angesehen und eben als administrative Autonomie bezeichnet.[36] Exekutiv bedeutet in diesem Zusammenhang die Unterwerfung unter die Rechtsnormen des Staates (sowohl formale Gesetze als auch untergesetzliche Normen) ohne eigenes Legislativrecht und ohne eigene rechtsprechende Kompetenzen bei gleichzeitiger Möglichkeit administrativ tätig zu werden.

Betrachtet man die derzeit innerstaatlich existierenden Autonomiemodelle, lassen sich in 70 Ländern der Erde Formen der territorialen Übertragung hoheitlicher Gewalt auf innerstaatliche von der Mehrheitsbevölkerung verschiedene Gruppen beobachten, wobei in 14 dieser Länder zwei bis drei unterschiedliche Gruppen im Rahmen verschiedener Autonomieformen begünstigt sind.[37] Lediglich in 32 dieser Länder ist jedoch eine Autonomie gegeben, die legislative, exekutive und judikative Kompetenzen kumulativ beinhaltet.[38] Die Autonomie der gagausischen Region in Moldau umfasst beispielsweise legislative

---

[34] Ein ausführlich und konkret illustriertes Beispiel für die Interdependenz der fehlenden öffentlich-rechtlichen Anerkennung kollektiver Regeln und der Beschränkung kultureller Aktivitäten in diesem Fall der Landnutzung bei: *Mattias Ahrén*, Indigenous Peoples' Culture, Customs, and Traditions and Customary Law – the Saami Peoples' Perspective, 21 Arizona Journal of International and Comparative Law (2004), 63–112.

[35] *Marc Weller*, Introduction, in: Marc Weller & Katherine Nobbs (Hrsg.), Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflict, 2010, 1–17, 4; *Willemsen Diaz*, Ambito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno, 40.

[36] *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 33; *Marc Weller*, Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy (2005), UN-Doc. E/CN.4 /Sub.2/AC.5/2005/WP.5, 7.

[37] Siehe zur Herleitung dieses Ergebnisses die Einleitung zum Teil über innerstaatliche Praxis der Autonomie unter II.C. Äthiopien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Australien, Bangladesch, Belgien, Bolivien, Bosnien Herzegowina, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Dominica, Ecuador, Fidschi, Finnland, Föderierte Staaten von Mikronesien, Frankreich, Ghana, Großbritannien, Guatemala, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Italien, Kambodscha, Kanada, Kiribati, Kolumbien, Komoren, Litauen, Mali, Malaysia, Mauritius, Mazedonien, Mexiko, Moldau, Namibia, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Osttimor, Panama, Papua Neuguinea, Paraguay, Peru, Philippinen, Portugal, Republik Kongo, Russland, Salomonen, Schweiz, Serbien, Spanien, Sri Lanka, St. Kitts und Nevis, Sudan, Tansania, Uganda, Ukraine, Usbekistan, Vanuatu, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.

[38] Äthiopien, Belgien, Bolivien, Bosnien Herzegowina, China, Dänemark, Finnland, Föderierte Staaten von Mikronesien, Frankreich, Großbritannien, Indonesien, Irak, Italien, Kanada, Komoren, Malaysia, Moldau, Niederlande, Papua Neuguinea, Philippinen, Portugal,

Befugnisse in einer Vielzahl von Sachbereichen, sieht einen dazugehörigen exekutiven Apparat vor und schafft eigene rechtsprechende Organe, welche für die Auslegung der jeweiligen Gesetze zuständig sind.[39] Eine ähnliche Bandbreite an Kompetenzen findet sich in Grönland oder den sprachlich-territorialen Gemeinden in Belgien.[40] Ungeachtet der materiellen Befugnisse ist damit im Spektrum der öffentlichen Gewalt die denkbar weiteste Form der Autonomie gewählt, die in der Literatur als politische Autonomie[41] oder „full autonomy"[42] bezeichnet wird.

Innerhalb der übrigen Länder existieren aber Modelle, welche nur die Übertragung exekutiver Befugnisse beinhalten, wie beispielsweise in Mazedonien mit der albanischen Minderheit oder in Norwegen mit dem bestimmenden Einfluss der Sami auf die Leitung der Provinz Finmark.[43] Im Falle der Mongolei besteht eine große Minderheit der Kasachen, die auch in einer an Kasachstan angrenzenden administrativen Region, der bayan olgii Provinz (Aimag), mit 90% der Bevölkerung die überwiegende Mehrheit darstellen und somit dort faktisch über Selbstverwaltungsrechte verfügen.[44] Nichtsdestotrotz ist in der Verfassung, den zugänglichen Gesetzen und weiteren Quellen an keiner Stelle eine Verbindung zwischen der Dezentralisierung in Form des geographisch-demographischen Zuschnitts der Region und dem Schutz der Gruppen der Kasachen explizit zu ermitteln, so dass die Mongolei nicht unter die Fälle autonomiebeinhaltender Staaten eingeordnet wurde. In anderen Ländern genießen innerstaatliche Bevölkerungsgruppen ausschließlich rechtsprechende Kompetenzen, wie im Rahmen der Anerkennung religiöser Rechtsprechungsinstanzen

---

Russland, Schweiz, Serbien, Spanien, Sri Lanka, Sudan, Tansania, Usbekistan, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.

[39] *Priit Järve*, Autonomy of Gagauzia: A Post-Soviet Experience, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy, 2005, 429–456, 434–440.

[40] Zu Grönland: *Katja Göcke*, The 2008 Referendum on Greenland's Autonomy and What It Means for Greenland's Future, 69 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2009), 103–121; *Natalia Loukacheva*, The Arctic Promise: Legal and political Autonomy of Greenland and the Nunavut, 2007. Zu Belgien: *K.H. Lambertz*, Die deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien, in: Anna Gamper & Christoph Pan (Hrsg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, 2008, 125–132; *Wouter Pas*, A Dynamic Federalism Built on Static Principles: The Case of Belgium, in: Alan Tarr, et al. (Hrsg.), Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights, 2004, 157–176.

[41] *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 33.

[42] *Hannum & Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 250.

[43] Second Report of Norway on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005), CoE-Doc. ACFC/SRII(2005)002, 8ff.

[44] Minority Rights Group International, World Directory, Mongolia. Abrufbar unter: http://www.minorityrights.org/4860/mongolia/mongolia-overview.html.

in Kenia und dem Libanon.[45] Diese Formen des kollektiven Minderheitenschutzes würden bei einer Verengung des Begriffs auf mehr als exekutive Kompetenzen beinhaltend nicht mehr als Autonomie angesehen werden. Darüber hinaus spricht für eine Anerkennung exekutiver Autonomie auch, dass personale Autonomie jedenfalls schon bei Gewährung exekutiver Befugnisse vorliegen soll, was selbst jene Autoren befürworten, die für die territoriale Variante darüber hinausgehende Kompetenzen fordern.[46] So lässt sich beispielsweise auf die personale Autonomie des Samiparlaments in Finnland verweisen, welches selbstständig über die Vergabe von Finanzmitteln, sowie über bestimmte Teilbereiche der öffentlichen Verwaltung entscheidet. Legislative und judikative Befugnisse sind bislang nicht übertragen worden.[47] Für einen allgemeinen Begriff der Autonomie ist die Erstreckung auf autonome Gruppen mit exekutiven Befugnissen erforderlich, um nicht von vornherein solche personale Autonomien, wie jene des Samiparlaments auszuschließen. Verdeutlicht man sich ferner den Umfang dessen, was bei einer Übertragung exekutiver Befugnisse tatsächlich in Eigenregie geregelt werden kann, überzeugt letztlich nur die Annahme, dass auch allein exekutive Befugnisse eine Autonomie darstellen können. So können in bestimmten Rechtsordnungen exekutive Befugnisse die Möglichkeit der Setzung abstrakt genereller Regelungen umfassen, welche nur der Rechtsaufsicht und nicht der Fachaufsicht unterworfen sind, wie beispielsweise mit dem Verordnungsrecht in Deutschland.[48] Damit ist eine weitergehende Form der Autonomie gegeben, als dort wo die Verwaltung nur konkret-individuelle Entscheidungen treffen kann. Auch Verwaltungsautonomie auf territorialer Ebene bringt also in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen einen gewissen Grad an Verwirklichungschancen mit sich, der nicht vom Begriff der Autonomie ausgenommen werden sollte.[49] Eine Einschränkung des Autonomiebegriffs auf die Übertragung mindestens legislativer Kompetenzen entspricht somit nicht der innerstaatlichen Praxis[50], nicht den gängi-

---

[45] Art. 170 Verfassung von Kenia für die muslimische Minderheit; Art. 20 Verfassung von Libanon für religiöse Minderheiten.

[46] *Weller*, Introduction, 3–4.

[47] Second Report of Finland on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Art. 5, 38ff. Die konkreten Kompetenzen sind im Gesetz über das Samiparlament geregelt. Das Gesetz ist enthalten in der Datenbark MIRIS, Minority Rights Information System, der European Academy in Bozen: http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home.

[48] *Rüdiger Sannwald*, Art. 28 (2) GG, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu & Eckart Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2004, Para. 56.

[49] Zur Bedeutung lokaler Selbstregierung für die effektive politische Beteiligung von Minderheiten und ihrer Stellung als minimale Form der Autonomie: *Bill Bowring*, Enhanced Local Self-Government as a Means of Enhancing Minority Governance, in: Marc Weller & Katherine Nobbs (Hrsg.), Political Participation of Minorities, 2010, 661–681.

[50] *Brunner & Küppers*, European Options for Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance, 25. Siehe auch die Studie von Hannum und Lillich

gen Vorstellungen in der Literatur und ist überdies nicht geeignet einen kohärenten, sowohl personale als auch territoriale Formen der Autonomie umfassenden Begriff zu erzeugen.

II. Positive und negative autonome Kompetenzen?

Positive Kompetenzen gewähren dem Kollektiv im Innenverhältnis die Freiheit bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, die von ihren Mitgliedern und im Falle der territorialen Autonomie gegebenenfalls auch von weiteren Personen beachtet werden müssen, und übertragen das Initiativrecht darüber, wann eine solche Maßnahme verabschiedet wird. Für eine territoriale Konstruktion positiver Kompetenzen beispielhaft ist die Autonomie der Aaland-Inseln, denen legislative Kompetenzen in vielen Sachbereichen zukommen. Diese üben sie für das Territorium der Aaland-Inseln aus.[51] Die so erlassenen Rechtsakte beanspruchen auch Geltung für Finnen, welche auf Aaland ihren Wohnsitz haben. Auch die Selbstverwaltungsrechte indigener Völker in zahlreichen zentral- und südamerikanischen Ländern beziehen sich regelmäßig auf ein bestimmtes Territorium und schließen eigene Organisationsformen, Regelungskompetenzen sowie Streitschlichtungsmechanismen mit ein, wie sich beispielsweise am System der Comarca in Panama belegen lässt.[52] Ein Beispiel für personale Konstruktionen positiver Autonomie sind Kompetenzen des Personenverbandes der Sprachgemeinschaften in Belgien. Die drei sprachlichen Gemeinschaften der Deutschsprachigen, Flämischsprachigen und Frankophonen haben das Recht, ein Parlament und eine Regierung für ihre Gemeinschaft zu schaffen. Diesen Organen kommen Kompetenzen im Bereich kulturelle Angelegenheiten, Unterrichtswesen, personenbezogene Angelegenheiten, Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und internationale Zusammenarbeit zu, bezüglich derer sie das Recht haben, abstrakt-generelle Regelungen namens Dekrete zu erlassen.[53] Diese Dekrete entfalten ihre Wirkung nur für Angehörige der jeweiligen Sprachgemeinschaft.

---

bezüglich 22 verschiedener Autonomieregelungen und ihren Kompetenzen im legislativen, exekutiven und judikativen Bereich: *Hannum & Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 219–232. Ferner die verschiedenen Autonomiemodelle vorgestellt in: *Thomas Benedikter*, Autonomien der Welt, 2007, 281–288.

[51] First Report of Finland on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1999), CoE-Doc. ACFC/SR(1999)003, 24. Ferner den Act on the Autonomy of Aland (I 144/1991).

[52] Siehe hierzu die Erläuterung des Systems in den Staatenberichten Panamas an den Menschenrechtsausschuss, Second Periodic Report of Panama to the Human Rights Committee (1988), UN-Doc. CCPR/C/42/Add.7 & 11, Art. 27; Third Periodic Report of Panama to the Human Rights Committee (2007), UN-Doc. CCPR/C/PAN/3, Art. 27.

[53] *Christoph Pan & Beate S. Pfeil*, Minderheitenrechte in Europa – Handbuch der Europäischen Volksgruppen (Band 2), 2006, 53f.

Daneben existieren negative Kompetenzen. Diese geben die Möglichkeit der verbindlichen Einwirkung auf Maßnahmen des Staats, um das Initiativrecht verkürzt, die sich in verbindliche Konsultations- oder Vetorechte kleiden lassen. Diese haben den Zweck, das Kollektiv zu befähigen, staatliche Entscheidungen zu verhindern oder zu modifizieren, welche sie in ihren inneren Angelegenheiten betreffen. Diese Rechte sind für sich genommen bloße Reaktion auf vom Staat initiierte Maßnahmen. In 27 Ländern sind solche entscheidungserheblichen Konsultationsrechte derzeit gegeben.[54] In der Mehrzahl der Fälle (22 Länder) ergeben sich diese für indigene Völker, wobei innerhalb dieser Gruppe in den meisten Staaten bereits die nationale Umsetzung der ILO-Konvention 169 zur Anerkennung dieser Konsultationsrechte führt.[55] Für indigene Völker kann das Konsultationsrecht in bestimmten Fragen in das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung umschlagen, wie beispielsweise in Bolivien bereits gesetzlich verankert.[56] Darüber hinaus sind insbesondere in Europa bezüglich innerstaatlicher Minderheiten Konsultations- und Vetorechte gegeben. So legt das ungarische Minderheitengesetz fest, dass die Zustimmung der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung von der lokalen Selbstverwaltung für jene Maßnahmen der lokalen Selbstverwaltung einzuholen ist, welche die örtliche Presse, die örtliche Traditionspflege und Kultur, sowie den kollektiven Sprachgebrauch betreffen.[57] Eine weniger strenge Form des Vetorechts wird im Rahmen von Art. 63 des serbischen Gesetzes über lokale Selbstverwaltung übertragen. In Munizipalitäten mit heterogener Bevölkerungsstruktur müssen interethnische Räte gegründet werden. Diese sind in Bezug auf minderheitenrelevante Fragen zu konsultieren. Sind die Räte der Meinung, dass eine staatliche Maßnahme gegen die Rechte der Minderheiten oder ihrer Angehörigen verstößt, haben sie die Möglichkeit des Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten und dem Verfassungsgericht.[58] In Slowenien ist es auf der lokalen Ebene in bestimmten Fällen erforderlich, die Zustimmung der Repräsentanten der nationalen Minderheit zu erwirken, um staatliche

---

[54] Argentinien, Bolivien, Bosnien Herzegowina, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, Fidschi, Finnland, Honduras, Indien, Kiribati, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Nepal, Neuseeland, Norwegen, Papua Neuguinea, Paraguay, Peru, Philippinen, Kongo, Slowenien, Ungarn, Venezuela.

[55] Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, Fidschi, Finnland, Honduras, Indien, Kiribati, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Nepal, Neuseeland, Norwegen, Paraguay, Peru, Philippinen, Kongo, Venezuela.

[56] Art. 19, 30, 32 Ley 3760, 07.11.2007 modificado por Ley 3897, 26.06.2008.

[57] Art. 28 (1) Ungarisches Minderheitengesetz in der Fassung vom 25. November 2005, abrufbar bei MIRIS.

[58] Second Report of Serbia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Art. 15, 365.

Maßnahmen vorzunehmen.[59] Konsultationsrechte sind aber nicht auf die lokale Ebene beschränkt. Das Samiparlament muss beispielsweise auch bezüglich gesamtstaatlicher Maßnahmen, welche ihre Rechte direkt betreffen, angehört werden mit dem Ziel, eine Übereinkunft zu erreichen.[60] In Bosnien Herzegowina haben die drei Völker der Bosniaken, Serben und Slowenen die Möglichkeit ein suspendierendes Veto einzulegen bezüglich nationaler Gesetze, welche sie in ihren vitalen Interessen bedrohen.[61] In den beiden übrigen Staaten mit negativen Autonomierechten, Dänemark und Papua Neuguinea, haben die zentralen Organe die Autoritäten der geographisch separierten Inselbevölkerung von Bougainville bzw. von Grönland in bestimmten Sachbereichen zu konsultieren und deren Prioritäten zu berücksichtigen.[62]

Packer unterscheidet diese positiven und negativen Kompetenzen in „to have a say" und „to have control".[63] Ersteres bezeichnet die Konsultations- und Vetorechte, mit der Kollektive verbindlich an Entscheidungen beteiligt werden und die nach Packer für Maßnahmen greifen sollen, welche die gesamte politische Gemeinschaft betreffen aber gleichzeitig Auswirkungen auf die Belange des Kollektivs haben.[64] Letzteres, also die tatsächliche Kontrolle über Entscheidungen, ist hingegen nur mit eigenen legislativen, exekutiven oder judikativen Kompetenzen möglich, welche immer dann angebracht seien, wenn es um Maßnahmen ginge, welche das jeweilige Kollektiv nur intern betreffen.[65] Packer ist mit Gilbert der Ansicht, lediglich Selbstregierung in Form eigener Verwaltungs- oder Legislativbefugnisse sei als Autonomie zu verstehen, verbindliche Konsultationsrechte oder Vetorechte hingegen nicht.[66]

---

[59] Second Report of Slovenia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 22–23.

[60] Second Report of Finland on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Art. 15, 83.

[61] Art. 4 (3) der Verfassung von Bosnien Herzegowina.

[62] Art. 293 der Verfassung von Papua Neuguinea; Section 13, 16 (3) of the Greenland Home Rule Act, Act No. 577 of 29.11.1978.

[63] *John Packer*, Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy, 2005, 321–335, 330.

[64] Ibid, 331.

[65] Ibid.

[66] *Gilbert*, Autonomy and Minority Groups: A Right in international law?, 318; *Packer*, Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE, 330. In diese Richtung auch Steiner, der Konsultations- und Vetorechte sowie personale und territoriale Autonomie als verschiedene Modelle des power-sharing ansieht: *Steiner*, Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities 1541f.; *Zelim A. Skurbaty*, Introduction, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy, 2005, 31–58, 37.

Sowohl negative Konsultationsrechte als auch positive Regelungskompetenzen dienen aber primär dem Zweck, die politische Partizipation der jeweiligen Gruppe sicherzustellen, was eine Wahrung ihrer Identität und faktische Gleichberechtigung ermöglichen soll. Die Verpflichtung zur Konsultation gewährt der jeweiligen Gruppe die Möglichkeit, autonome Entscheidungen bezüglich bestimmter Belange zu treffen, die vom Staat im Rahmen seiner diesbezüglichen hoheitlichen Maßnahmen respektiert und berücksichtigt werden müssen.[67] Vetorechte lassen dem Staat bezüglich beabsichtigter Maßnahmen überhaupt keinen Spielraum. Beide Varianten vermitteln die Möglichkeit inhaltlicher Modifizierung staatlicher Entscheidung und stellen mithin die Kehrseite positiver Regelungsbefugnisse dar. In einem Fall kann die Gruppe Normen erlassen, welche ihre Belange betreffen. Im anderen Fall kann sie verhindern, dass Normen geschaffen werden, welche ihre Belange betreffen. Im Ergebnis sind neben positiven Regelungskompetenzen daher auch negative Partizipations- und Konsultationsrechte als Formen der Autonomie einzuordnen, weil sie die Beachtung der kollektiven Entscheidung einer innerstaatlichen Gruppe durch die öffentlichen Organe eines Staates beinhalten.[68]

Positive und negative Autonomie stehen dann in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Ohne die Möglichkeit der Einflussnahme innerstaatlicher Gruppen auf die nationale Gesetzgebung läuft die Garantie innerer Autonomie für die eigenen Angelegenheiten schnell leer, wenn der Staat durch zentrale Maßnahmen hierauf einwirken kann. Die Konsultationsrechte sind daher eine Fortsetzung und Bedingung für innere Selbstverwaltung.[69] Gleichzeitig reicht die bloße Möglichkeit der Abwehr abträglicher staatlicher Maßnahmen mittels negativer Autonomierechte nicht weit, wenn im Inneren keine Regelungskompetenz besteht, die eine Ausfüllung der negativ geschützten kollektiven Freiheiten möglich macht. In den Worten der langjährigen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu indigenen Völkern, Erica-Irene Daes, wird diese gegenseitige Abhängigkeit gut deutlich:

---

[67] *Medina Escalante*, La Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas y la autonomía, 260f.

[68] In diesem Sinn: *Giancarlo Rolla*, The Development of Asymmetric Regionalism and the Principle of Autonomy in the New Constitutional Systems: A Comparative Approach, in: Jorge Costa Oliveira & Paulo Cardinal (Hrsg.), One Country, Two Systems, Three Legal Orders, 2009, 461–481, 465.

[69] Dies wird auch deutlich an der Formulierung von Para. 15 der Nuuk Recommendations: „where autonomies and self-government are affected by matters outside their jurisdiction, including actions taken by the regional and local governments of the federal States, they should be closely involved in the planning stages of these activities and their consent should be obtained by States before these activities are implemented.“ The Nuuk Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government (1992), UN-Doc. E/CN.4/1992/42, Para. 15.

„Indigeneous Peoples must be able to participate effectively in the decisions affecting their destiny at all levels, enjoying a large measure of control over their internal affairs and an equitable sharing of power in national politics.“[70]

III. Materielle Sachbereiche einer innerstaatlichen Autonomie

In der Literatur wird vorgeschlagen, dass auswärtige Beziehungen, Verteidigungspolitik sowie gesamtwirtschaftliche und währungspolitische Fragen nicht Teil autonomer Kompetenzen seien.[71] Diese Annahme wird auf die diesbezügliche Praxis der Staaten bei der Einrichtung von Autonomie gestützt, die eben mehrheitlich nicht die Übertragung jener Kompetenzen umfasst.[72] Faktisch existiert aber in der Bandbreite bestehender Autonomieregelungen kein Sachbereich, der nicht der Übertragung auf ein innerstaatliches Kollektiv zugänglich wäre. Der Bereich der auswärtigen Beziehungen ist nicht sakrosankt. Den Autonomien der nordischen Länder kommt teilweise die Möglichkeit zu, Verträge mit Dritten abzuschließen und darüber hinaus sind sie selbstständig in internationalen Organisationen vertreten und dort in bestimmten Fragen mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet.[73] Der Bereich Verteidigung ist beispielsweise in Bosnien-Herzegowina eine Materie, die von den zwei Entitäten parallel umgesetzt wird. Sowohl die bosnische als auch die serbische Entität haben die Befugnis, eigene Militärapparate zu unterhalten, und die Kompetenz zur Einrichtung einer eigenen Entitätsstaatsbürgerschaft.[74] Makro-

---

[70] *Erica-Irene A. Daes*, The Concepts of Self-Determination and Autonomy of Indigenous Peoples in the Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 14 St. Thomas Law Review (2001) 259–269, 268f.

[71] *Heintze*, Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz, 399; *Weller & Wolff*, Self-Determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, 14.

[72] *Hannum & Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 232–238, 244–246. Die Nuuk Recommendation des UN-Expertentreffens zu indigener Autonomie beruhen ebenfalls auf einer Analyse nationaler Modelle und listen in Para. 12 der Recommendations die Bereiche auf, welche Teil autonomer Befugnisse sein können. Die oben ausgenommenen Bereiche gehören auch hier nicht dazu. Lediglich Fragen der Wirtschaft werden von ihnen auch in den Kompetenzbereich der autonomen Gruppe gezählt. Allerdings ist die Aufzählung nicht abschließend, so dass entgegen der allgemeinen Vermutung eine Einbeziehung von Kompetenzen im Rahmen auswärtiger Beziehungen etc. grundsätzlich theoretisch denkbar erscheint. The Nuuk Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government, Para. 12.

[73] Die Faroer Inseln haben trotz der allgemein für Dänemark reservierten Kompetenz über auswärtige Beziehungen, die Möglichkeit im Rahmen ihres Autonomiestatus Verträge mit Dritten abzuschließen. *Elisabeth Nauclér*, The Status of Autonomous Territories in International Organisations: Experiences in Nordic and Continental European Cooperation, in: Zelim A. Skurbaty (Hrsg.), Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?, 2005, 525–541, 526, 528–531.

[74] *Pan & Pfeil*, Minderheitenrechte in Europa – Handbuch der Europäischen Volksgruppen (Band 2), 69.

ökonomische Entscheidungen sind beispielsweise in Hongkong Teil der übertragenen, in Eigenregie auszuübenden Kompetenzen.[75] Im Ergebnis wird selbst von denjenigen Autoren, welche den regelmäßigen Ausschluss von Verteidigung, auswärtigen Angelegenheiten oder Währungsfragen propagieren, eingeräumt, dass diesbezüglich Ausnahmen bestehen.[76] Eine vorgelagerte konkrete Auflistung übertragbarer Sachbereiche oder eine Limitierung dieser durch generell nicht übertragbare Sachbereiche ist daher nicht aus der Praxis der Staaten ableitbar.[77] Vielmehr sind grundsätzlich alle Kompetenzen der Übertragung zugänglich, was im Umkehrschluss jedoch nicht bedeutet, dass Autonomie in jedem Fall eine umfassende Kompetenzübertragung beinhalten muss.

Dennoch lassen sich in den jeweiligen Elementen, welche die Verschiedenheit der innerstaatlichen Gruppe manifestieren, bestimmte Anhaltspunkte finden, anhand derer sich die zu übertragenden Sachbereiche konkretisieren lassen. Eine rein sprachliche Minderheit bedarf zur Wahrung ihrer Identität und zur Erreichung faktisch gleicher Partizipationschancen regelmäßig nur bestimmter Rechte im Bereich der Sprache. In Frage kommen unter anderem Ortsschilder, ein Recht auf Namensführung, die Möglichkeit der Verwendung der Sprache in offiziellen Angelegenheiten sowie die Verbreitung von medialen Erzeugnissen in der jeweiligen Sprache. Im Bereich der Autonomie benötigt eine sprachliche Minderheit die Kompetenz Schulen zu errichten, die in der jeweiligen Sprache unterrichten und einen autonom festgelegten Stundenplan enthalten, der unter bestimmten Bedingungen als äquivalente Schulleistung im Staat anerkannt wird.[78]

Religiöse Minderheiten nehmen stärker auf verschiedene Alltagsbelange ihrer Angehörigen Einfluss und benötigen daher zur Wahrung ihrer Identität weiterer Kompetenzen möglicherweise im Bereich des Familien- oder Erbrechts, um von den allgemeinen Gesetzen abweichen zu können. Dies ist insbesondere in theokratisch geprägten Ländern besonders notwendig, in denen die allgemein geltenden Gesetze des Staates explizit religiös eingefärbt sind. So besteht beispielsweise die Möglichkeit abweichender Regeln in Bezug auf Eheschließung, Scheidung und sonstige auf den persönlichen Status bezogene Sachverhalte im iranischen Recht für die drei religiösen Minderheiten der Christen, Juden und Zoroastrier.[79] Auch im Bereich indigener Völker lässt sich die Exis-

---

[75] Hong Kong: Joint Declaration on the Question of Hong Kong, Annex I (6), (11) (1).

[76] *Hannum & Lillich*, The Concept of Autonomy in International Law, 859; *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 33f.

[77] In diesem Sinn Harhoff, der überdies davon ausgeht, dass sich eine solche Limitierung auch nicht aus den völkerrechtlichen Quellen ergibt: *Harhoff*, Institutions of Autonomy, 34.

[78] Siehe zum Komplex Minderheiten und Sprachrechte: *Fernand de Varennes*, Language, Minorities, and Human Rights, 2000; *Fernand de Varennes*, A Guide to the Rights of Minorities and Language, 2001.

[79] Third Periodic Report of Iran to the Human Rights Committee (2010), UN-Doc.CCPR /C/IRN/3, Art. 27, Para. 1013.

tenz eines parallelen Rechtssystems mit eigenen Sanktionsformen und strafwürdigen Handlungen auf Grundlage der jeweiligen Kosmovision beobachten.[80] Ferner ist darauf hinzuweisen, dass indigene Völker eine besondere Beziehung zu dem Territorium geltend machen, auf dem sie leben.[81] Zum identitätsgemäßen Umgang mit diesem Gebiet bedürfen sie bestimmter Kompetenzen zur Regelung der Nutzung der Bodenschätze inklusive deren wirtschaftlicher Verwertung. Minderheiten verfügen hingegen weniger über Kompetenzen im Bereich der Landrechte. Ein gesondertes kollektives Eigentum ist in keinem Fall existierender Minderheitenautonomie vorhanden, lediglich im Rahmen der Bestimmung der wirtschaftlichen Entwicklung, bei gleichzeitiger Kompetenz zur Regelung von Land- und Forstwirtschaft sowie zum Schutz der Umwelt ist bis zu einem gewissen Grad die autonome Bestimmung über die Verwendung von Land und natürlichen Ressourcen möglich.[82] Bei indigenen Völkern ist ferner die Art und Weise der sozialen Organisation selbst von der Autonomie umfasst, um traditionelle politische, gesellschaftliche und rechtliche Strukturen nicht von vornherein einem fortlaufenden Erosionsprozess auszusetzen.[83]

Lediglich in Bezug auf Völker im Allgemeinen kann eine Typisierung der Kompetenzen nicht vorgenommen werden. Diese verfügen regelmäßig über umfassende Kompentenzen wie beispielsweise die Bevölkerung von Bougainville in Papua Neuguinea.[84] Auch die oben genannten umstrittenen Sachbereiche der auswärtigen Angelegenheiten oder der Verteidigung sind, wenn überhaupt, im Kontext der Autonomie für Völker im Allgemeinen anzutreffen.

Darüber hinaus kann auch die Art der Konstituierung einer Autonomie zu unterschiedlichen Kompetenzen führen. An Personalverbände werden regelmäßig nur die Kompetenzen übertragen, welche für die Wahrung der Identität der sie konstituierenden Gruppe von Belang sind. Diese beziehen sich im Kern auf Angelegenheiten der Kultur, Sprache, Bildung und Religion.[85] Territori-

---

[80] Art. 190–192, 304 Verfassung von Bolivien; Art. 246 Verfassung von Kolumbien.

[81] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN-Doc. A/Res/61 /295, 02.10.2007, Präambel, Para. 6 & 7.

[82] In Frankreich sichert das Autonomiestatut für Korsika den dortigen Autoritäten die Kompetenz zu, regionale Pläne für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu entwerfen, sowie Leitlinien für die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung der Region zu erstellen. Gleichzeitig kommen den korsischen Autoritäten Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes zu. Siehe hierzu die letzte Änderung des code général des collectivités territoriales durch LOI No. 2002-92, 22 janvier 2002 relative à la Corse, Art. 12, Art. 20–21, 23–26.

[83] *Willemsen Diaz*, Ambito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno, 41.

[84] Siehe den Friedensvertrag von Bougainville vom 21.08.2001, abrufbar unter http://www.c-r.org/our-work/accord/peace-agreements/index.php.

[85] So bezieht sich bereits eine erhebliche Anzahl der identifizierten personalen Autonomien nur auf Formen des rechtlichen Pluralismus für religiöse Minderheiten oder indigene

umsbezogene Kompetenzen sind dagegen regelmäßig nicht Bestandteil personaler Autonomie, obgleich auch hier Ausnahmen bestehen können. Diese ergeben sich bei indigenen Völkern, wenn neben der Anerkennung traditioneller Autoritäten auch kollektive Landrechte anerkannt sind, deren Verwaltung und Verteilung den traditionellen Autoritäten übergeben wird. In Namibia beispielsweise regelt der Traditional Authorities Act die Kompetenzen der jeweiligen Autoritäten traditioneller Gemeinden, denen insbesondere Streitschlichtungskompetenzen aber auch die Möglichkeit zukommt, das Gewohnheitsrecht zu kodifizieren sowie Kultur und Sprache der Gemeinde zu fördern.[86] Der Communal Land Act legt ferner in Art. 20 fest, dass den traditionellen Autoritäten ebenfalls die Kompetenz zukommt, die gemeinschaftlichen Länder zu verwalten und zu verteilen.

Im Rahmen territorialer Autonomie können auch jene Kompetenzen übertragen werden, welche allgemein auf den verschiedenen Ebenen des Staatsaufbaus erledigt werden.[87] So ist in Bolivien eine Verschmelzung von indigener Autonomie und munizipaler Einheiten inklusive Kompetenzübertragung in der Verfassung vorgesehen.[88] Auch die Überschneidung von Wahl- und Verwaltungsbezirken mit der Siedlungsstruktur von Minderheiten im Sinne ihrer mehrheitlichen Repräsentierung innerhalb von staatsorganisatorischen Einheiten erlaubt gleichzeitig Autonomie und Wahrnehmung allgemeiner Kompetenzen einer Ebene des Staatsaufbaus.[89]

Im Ergebnis sollte mit dem Vorhergehenden deutlich gemacht werden, dass die Sachbereiche der Übertragung nicht in einer Definition festgelegt werden können. Nichtsdestotrotz sind sie nicht willkürlich, da sowohl aus der Identität der Gruppe, respektive ihrer spezifischen Kultur, Religion, Sprache, Ethnizität sowie den verschiedenen Organisationsmodellen und der Siedlungsstruktur der Gruppe Vorgaben bezüglich der übertragbaren Sachbereiche abgeleitet werden können.

Völker: Irak, Iran, Kenia, Libanon, Mosambik, Nigeria, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Darüber hinaus beziehen sich weitere wie Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Slowenien, und Ungarn auf Komptenzen im Bereich Kultur, Bildung, Sprache.

[86] Traditional Authorities Act, Act No. 25, Government Gazette of the Republic of Namibia, No. 2456, 22. December 2000, Art. 3; Communal Land Act, Act No. 137, Government Gazette of the Republic of Namibia, No. 2787, 12.08.2002, Art. 20.

[87] *Brunner & Küppers*, European Options for Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance, 24.

[88] Constitución de la República de Bolivia, Art. 294, 295.

[89] Dies ist in den mehrheitlich italienisch oder ungarisch besiedelten Verwaltungseinheiten Sloweniens der Fall, denen überdies besondere Repräsentationsrechte und das Recht lokale Selbstverwaltungseinheiten zu gründen zukommen. Second Report of Slovenia on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 22f.

IV. Formen der Autonomie und ihre Abgrenzung zu verwandten Konzepten

In der Literatur wird aufgrund der bestehenden innerstaatlichen Modelle von Autonomie in der Regel zwischen den bereits erwähnten zwei Arten der Autonomie der personalen Autonomie einerseits und der territorialen Autonomie andererseits unterschieden.[90] Beide lassen sich bei näherem Hinsehen in weitere Unterformen aufgliedern, die nachfolgend erörtert und in Beziehung gesetzt werden sollen zu weiteren staatsorganisationsrechtlichen Formen der Aufteilung hoheitlicher Gewalt.

1. Personale Autonomie

Personalautonomie wird nach einem klassischen, auf Karl Renner zurückgehenden Ansatz mit der Verleihung von Hoheitsbefugnissen an eine Personalkörperschaft assoziiert.[91] Zentrales Element ist dabei die Anerkennung eines innerstaatlichen Kollektivs als öffentlich-rechtliche Personalkörperschaft, die das Kollektiv befugt, in eine eigene Beziehung zur zentralen Staatsmacht zu treten und ihr gegenüber bestimmte Rechte geltend zu machen, welche die Belange ihrer Mitglieder schützen soll.[92] Damit besteht die Möglichkeit, bestimmte Forderungen der Gruppe besser zu artikulieren, was allerdings erheblich davon abhängt, ob und in welchem Umfang der Zentralstaat Mittel bereitstellt.[93]

Die personale Autonomie zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Begünstigten der Autonomie nach persönlichen Merkmalen bestimmen, unabhängig davon, ob eine homogene Siedlungsstruktur in einem bestimmten Gebiet des Staates besteht.[94] Im Vergleich zur territorialen Autonomie ist daher niemand bloß aufgrund seines Wohnsitzes individuelles Subjekt einer Autonomieregelung und personale Autonomie wird dort vorgeschlagen, wo die Autonomie

---

[90] *Steven C. Roach*, Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization, 2005, 13.

[91] *Stefan Oeter*, Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomieregelungen, 167; *Smith & Cordell*, Introduction: The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe, 3.

[92] Zu diesem und weiteren Verständnissen des Begriffs der kulturellen Autonomie: *Alexander Osipov*, Non-Territorial Autonomy and International Law, 13 International Community Law Review (2011), 393–411, 394–397.

[93] *Oeter*, Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomieregelungen 173.

[94] *Detlev Rein*, Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, 8; *J.A. Frowein & Roland Bank*, The Participation of Minorities in Decision Making Processes, 61 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2001), 1–28, 22; *Korkisch*, Der autonome Verband ethnischer Gruppen, 224; *Lapidoth*, Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, 37; *Weller & Wolff*, Self-Determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, 37.

begehrende Minderheit keine kompakte Siedlungsweise aufweist.[95] Historisch gesehen ist diese Form der Autonomie häufig in Verbindung mit religiösen Minderheiten gewählt worden, denen somit gegenüber der Mehrheitsreligion die Möglichkeit eingeräumt wurde, einen Sonderweg zu wählen.[96] Gern herangezogenes frühes Beispiel ist das Millet-System des Ottomanischen Reichs[97], welches auch als religiöse Autonomie bezeichnet wird und aktuell eine Entsprechung in unterschiedlich stark ausgeprägter Form mit den religiösen Freiräumen andersgläubiger Minderheiten im Iran oder dem Libanon findet.[98]

Im Allgemeinen trifft man derzeit in 23 Ländern auf Formen personaler Autonomie. Davon stellen inklusive des Libanons und Irans bereits acht Länder religiöse Autonomien dar.[99] In diesen Fällen sind Minderheiten die Begünstigten, nur in Singapur ist die muslimische Minderheit auch gleichzeitig als indigenes Volk einzuordnen. In den übrigen 15 Fällen personaler Autonomie[100] beziehen sich zehn auf indigene Völker, beispielsweise mit der kulturellen Autonomie der Sami in den skandinavischen Ländern. Das Samiparlament nimmt hoheitliche Aufgaben wahr, wobei dessen Wahlberechtigte nach dem Personalitätsprinzip ausgewählt werden.[101] Weitere Modelle indigener personaler Autonomie bestehen in der Anerkennung traditioneller Autoritäten und ihrer jeweiligen Funktionen für die Gemeinde in afrikanischen und asiatischen Ländern wie Zimbabwe, Palau oder den Föderierten Staaten von Mikronesien.[102] Die übrigen fünf Fälle der personalen Autonomie beziehen sich auf Minderheiten und sind in Europa angesiedelt.[103] Personale Autonomie für Völker im Allgemeinen ist derzeit nicht existent.

---

[95] In diesem Sinne der Vorschlag Öcalans für den Fall der Kurden. Siehe hierzu: *Cengiz Gunes*, Accommodating Kurdish National Demands in Turkey, in: Ephraim Nimni, Alexander Osipov & David J. Smith (Hrsg.), The Challenge of Non-Territorial Autonomy, 2013, 71– 84.

[96] *Weller & Wolff*, Self-Determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, 5.

[97] *Eide*, et al., Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order, 261–62.

[98] Zum Iran Fußnote 96; zum Libanon siehe Art. 20 der Verfassung und Konkretisierung. Hierzu: UNDP Governance in the Arab Region, Judicial Structures, Lebanon. Abrufbar unter: http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/nbrown/lebanon.html.

[99] Irak, Iran, Kenia, Libanon, Nigeria, Singapur, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate.

[100] Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Föderierte Staaten von Mikronesien, Mosambik, Namibia, Norwegen, Palau, Russland, Schweden, Slowenien, Südafrika, Ungarn, Zimbabwe.

[101] *Frowein & Bank*, The Participation of Minorities in Decision Making Processes, 22. Ausführlich: *Kristian Myntti*, The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries, in: Kinga Gál (Hrsg.), Minority Governance in Europe, 2002, 151–170.

[102] Siehe Art. V Verfassung von Palau; Art. V (1)–(3) Verfassung der Föderierten Staaten von Mikronesien; zu Zimbabwe: Traditional Leaders Act, 25/1998 zuletzt geändert durch Act 22/2001.

[103] Belgien, Dänemark, Estland, Slowenien, Ungarn.