

# Minderheiten in Europa



## Rund 360 nationale Minderheiten

mit rund 107 Millionen Angehörigen gibt es in den 47 Staaten Europas. Sie umfassen rund 768 Millionen Europäer, die in etwa 100 Völker eingeteilt werden. Praktisch je-

der größere Staat Europas hat eine oder mehrere autochthone, nationale Minderheiten, nur Kleinstaaten wie San Marino, Luxemburg, Andorra und Monaco nicht.

# Selbstbestimmung: Eine noch zu wenig genutzte Wohlstandsquelle

**MINDERHEITEN:** Prof. Christoph Pan hat den Zusammenhang von Regionalautonomie und Pro-Kopf-Einkommen in Europa untersucht

**BOZEN.** Welche Auswirkungen hat die Gewährung einer Autonomie auf die wirtschaftliche Leistungskraft dieses autonomen Gebietes? Mit dieser Frage beschäftigt sich Prof. Christoph Pan in einer Studie in der jüngsten Ausgabe des Europäischen Journals für Minderheitenfragen. Dazu hat Pan die Entwicklung der kollektiven Selbstbestimmung in den letzten 100 Jahren untersucht – und ist zu überraschenden Ergebnissen gekommen.

**„Dolomiten“:** Ihre Untersuchung über 100 Jahre Selbstbestimmung in Europa kommt zu dem Ergebnis, dass Selbstbestimmung eine zu wenig genutzte Wohlstandsquelle ist, von der gegenwärtig nur ein Drittel aller Europäer profitieren können. Diese Erkenntnis bietet völlig neue Perspektiven. Wie kommen Sie dazu? Christoph Pan: Weil ich mich vor allem mit der sogenannten inneren Selbstbestimmung befasst habe, welche die territoriale Integrität der Staaten nicht verletzt. Hierzu sollte man wissen, dass die vom russischen Revolutionär Lenin und dem amerikanischen Präsidenten Wilson vor 100 Jahren erstmals aufgebrachte Selbstbestimmungs-idee der Völker seither einen mehrmaligen Bedeutungswandel erfahren hat. Vom ursprünglich friedensstiftenden Ordnungsprinzip für die Neuordnung Europas nach dem Ersten Weltkrieg wurde sie nach dem Zweiten Weltkrieg weiterentwickelt zur völkerrechtlich zwingenden Norm für die weltweite Erhaltung von Frieden und Stabilität.

**„D“:** Es gibt aber auch eine zweite Form der Selbstbestimmung, die äußere?

Pan: Selbstbestimmung ist auf 2 Arten möglich, nämlich mit oder ohne Änderung der Staatsgrenzen. Im ersten Fall handelt es sich um die äußere, im zweiten Fall um die innere Selbstbestimmung. Die äußere Selbstbestimmung ist die absolute Ausnahme, die innere dagegen die Regel. Sie wird in Europa häufig erfolgreich praktiziert und deshalb gilt ihr mein besonderes Interesse.

**„D“:** In Europa hat doch allein seit den 1990er Jahren der Zerfall der Vielvölkerstaaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei über ein Dutzend neuer Staaten hervorgebracht. Dennoch soll die äußere Selbstbestimmung, die mit der Änderung von Staatsgrenzen zur Entstehung neuer Staaten führt, eine absolute Ausnahme sein?

Pan: Ja, tatsächlich, so ist es. Die äußere Selbstbestimmung setzt die Abspaltung eines Teils von einem Staat voraus, was jedoch gegen die völkerrechtlich zwingende Norm zur Wahrung der territorialen Integrität der Staaten verstößt. Nun sind aber die Gemeinschaften souveräner Staaten wie UNO, OSZE, Europarat oder EU keine Selbstmörderclubs, welche der Zerstückelung ihrer Mitgliedstaaten vorbehaltlos zusehen können. Eine Sezession, das heißt die Abspaltung eines Teils von einem Mitgliedstaat ist daher

„Eine Sezession, das heißt die Abspaltung eines Teils von einem Mitgliedstaat, ist daher völkerrechtlich nur möglich, wenn sie im Einvernehmen der Beteiligten erfolgt, und genau dieses gibt es nur höchst selten.“

Prof. Christoph Pan

völkerrechtlich nur möglich, wenn sie im Einvernehmen der Beteiligten erfolgt, und genau dieses gibt es nur höchst selten.

**„D“:** Können Sie ein Beispiel nennen?

Pan: Seit 30 Jahren hat es diesen Fall nur zweimal gegeben, nämlich 1993 bei der Auflösung der Tschechoslowakei und dann 2006 bei der Trennung Montenegros von Restjugoslawien.

**„D“:** Und was ist mit dem Kosovo?

Pan: Das ist ein Ausnahmefall: Eine Sezession kann bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Menschenrechte und Grundfreiheiten hingenommen werden, muss jedoch nicht akzeptiert werden. Solche schwerwiegenden Verstöße waren beim Kosovo 2008 gegeben. Dennoch ist seine völkerrechtliche Anerkennung noch immer umstritten, weil sie eben kein Muss ist.

**„D“:** Und wie verhält es sich mit der inneren Selbstbestimmung?

Pan: Wenn der territoriale Status quo der Staaten nicht berührt wird, dann handelt es sich um die innere Selbstbestimmung. Sie findet erprobte Anwendung in über einem Dutzend Staaten Europas in Form von knapp 100 autonomen oder föderal strukturierten Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis, die ein mehr oder weniger großes Ausmaß an Selbstbestimmung gewährt.

**„D“:** Können Sie dazu Beispiele nennen?

Pan: Zu diesen sogenannten Regionalautonomien, in welchen etwa ein Drittel der Einwohner Europas beheimatet sind, zählen die Bundesländer Deutschlands und Österreichs ebenso wie die Kantone der Schweiz, die autonomen Regionen Italiens mit Sonderstatut, die autonomen Gemeinschaften bzw. Regionen Spaniens und Belgiens, die autonomen Bestandteile Dänemarks – Färöer und Grönland –, die Teilautonomien und die autonomen Kronbesitzungen Großbritanniens, die beiden Entitäten Bosnien-Herzegowinas sowie einzelne Autonomien in Finnland, Frankreich, Moldawien, Portugal und Serbien.

**„D“:** Was hat Sie dazu veranlasst, diese Regionalautonomien in näheren Augenschein zu nehmen?

Pan: Ich bin von der Regionalentwicklung Südtirols ausgegangen, deren Zeitzeuge ich seit vielen Jahren bin und an welcher ich mehrfach beratend oder teilnehmend mitwirken durfte. Südtirols Entwicklung, insbesondere seit der Zweiten Autonomie, ist eine Erfolgsgeschichte, weil sie auf einer Arbeitsteilung zwischen Rom



Prof. Christoph Pan hat mit dem Zusammenhang zwischen Regionalautonomie und Pro-Kopf-Einkommen eine wichtige Wohlstandsquelle ausgemacht.

„Südtirols Entwicklung ist eine Erfolgsgeschichte, weil sie auf einer Arbeitsteilung zwischen Rom und Bozen beruht, die es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Südtirol ermöglicht, die regionalspezifischen Erfordernisse selbstverantwortlich besser wahrzunehmen, als der Staat dies könnte.“

Prof. Christoph Pan

und Bozen beruht, welche es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Südtirol ermöglicht, die regionalspezifischen Erfordernisse selbstverantwortlich besser wahrzunehmen, als der Staat dies könnte. Zu zahlreichen Vorträgen kreuz und quer in Europa geben, darüber zu berichten, konnte ich das sichtlich große Interesse daran feststellen. Außer Südtirol gab es noch einige andere Vorzeigefälle. Dies führte zur Frage nach gemeinsamen Erfolgsfaktoren, deren Kenntnis auch anderen Regionen zugutekommen könnte. Daher habe ich mich in diese Frage vertieft.

**„D“:** Wie sind Sie dabei vorgegangen?

Pan: Als empirischer Soziologe bin ich von der allgemeinen Erfahrung ausgegangen, dass vernünftige Arbeitsteilung zu Produktivitätssteigerung führt. Für Südtirol trifft dies offenbar zu. Gilt dies aber auch, so lautete meine Frage, europaweit für den öffentlichen Bereich bei Arbeitsteilung zwischen staatlicher und regionaler Ebene in Bezug auf Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung? Wenn ja, ist dies auch nachweisbar? Ich habe diese Frage an der wirtschaftlichen Entwicklung der 94 Regionalautonomien Europas – ohne Russ-

land und Türkei – anhand ihres regionalen Prokopfeinkommens im Jahr 2017 überprüft, um festzustellen, wie es sich im Vergleich zum jeweiligen nationalen BIP je Kopf und zu demjenigen der EU-28 verhält. Das Ergebnis hat mich in seiner Eindeutigkeit überrascht.

**„D“:** Wurde Ihre Hypothese verifiziert?

Pan: Eindeutig, denn 2 Drittel der Regionalautonomien weisen ein Prokopfeinkommen aus, das zum Teil signifikant über dem Durchschnitt der EU-28 – im Jahre 2017 – von 30.000 Euro liegt, nur bei einem Drittel liegt es zum Teil auch beträchtlich darunter.

**„D“:** Wer gehört denn zu diesen wirtschaftlich überdurchschnittlich starken Regionalautonomien?

Pan: Dazu gehören 11 deutsche und 8 österreichische Bundesländer, alle Schweizer Kantone und 2 belgische Regionen, je 4 Regionalautonomien Italiens und Spaniens, 3 Großbritanniens, je eine Dänemarks und Finnlands. Ihre historische, geografische, klimatische und kulturelle Unterschiedlichkeit entspricht der Vielfalt Europas, doch haben sie eines gemeinsam, nämlich die historisch gewachsene, kulturelle Tradition räumlich überschaubarer und abgrenzbarer Selbstverwaltung.

**„D“:** Kann dies nicht auf Zufall

„2 Drittel der Regionalautonomien weisen ein Prokopfeinkommen aus, das zum Teil signifikant über dem Durchschnitt der EU-28 von 30.000 Euro liegt, nur bei einem Drittel liegt es zum Teil auch beträchtlich darunter.“

Prof. Christoph Pan

„Dieses vielfach noch unbekanntes Mehrwertpotential der inneren Selbstbestimmung ist dazu angetan, dem Schlagwort Selbstbestimmung die negative Konnotation zu nehmen, die ihm durch die Assoziation mit Sezessionskonflikten anhaftet, die in der Regel zur Gewaltauslösung führen.“

Prof. Christoph Pan

zurückzuführen sein?

Pan: Nein, denn regional überschaubare Selbstverwaltung ermöglicht weitgehende Anpassung an regionalspezifische Gegebenheiten, was aufgrund der Arbeitsteilung mit der staatlichen Ebene auch zur Steigerung der Produktivität führt.

**„D“:** Stellt das wirtschaftlich unter dem EU-Durchschnitt liegende Drittel der Regionalautonomien Ihre Beweisführung nicht in Frage?

Pan: Nein, denn für diese Regionalautonomien sind jeweils gewichtige Faktoren auszumachen, die eine günstigere Regionalentwicklung noch nicht ermöglicht haben und den Rückstand zu erklären vermögen. Dazu zählen u.a. historische Strukturschwäche wie im Fall der „neuen“ Bundesländer Deutschlands, aber auch des Burgenlands, dem jüngsten Bundesland Österreichs, oder der noch nicht überwundene Strukturwandel Walloniens, die geographische Benachteiligung der Inselgruppen Färöer, Balearen, Kanaren, Azoren, Madeira, oder gar der enorme strukturelle Rückstand von Regionalautonomien in den noch nicht zur EU gehörenden südosteuropäischen Ländern Bosnien-Herzegowina, Serbien und Moldawien. Dazu kommt noch eine Reihe anderer objektiv feststellbarer Gründe.

**„D“:** Welche Schlüsse ziehen Sie aus diesem Ergebnis?

Antwort: Zunächst einmal ist dieses vielfach noch unbekanntes Mehrwertpotential der inneren Selbstbestimmung durch angewandte Forschung zu vertiefen und auszubauen. Es ist dazu angetan, dem Schlagwort Selbstbestimmung die negative Konnotation zu nehmen, die ihm durch die Assoziation mit Sezessionskonflikten anhaftet, die in der Regel zur Gewaltauslösung führen. Sie begründet nämlich den in Staatskanzleien üblichen Vorbehalt auch gegen die innere Selbstbestimmung. Dies könnte vielen Regionen und damit auch vielen Europäern den Zugang zu dieser Wohlstandsquelle öffnen und damit Frieden und Stabilität fördern.

**„D“:** Und was bedeutet das für Südtirol?

Pan: Die Südtirolautonomie ist ein in ganz Europa bekanntes Vorbild für funktionierenden Minderheitenschutz und erfolgreiche Regionalentwicklung. Sie

## ZUR PERSON

### Christoph Pan

„Minderheitenschutz als Investition in den Frieden“ heißt die Festschrift, die Prof. Christoph Pan im vergangenen Jahr zu seinem 80. Geburtstag überreicht wurde (Europäisches Journal für Minderheiten, Jahrgang 11/2018, Heft 3/4). Mit diesem Titel ist der Inhalt von Pans lebenslangem Bemühen perfekt eingefangen: den Schutz nationaler, ethnischer Minderheiten voranzutreiben und dadurch Schritte zu setzen, um Frieden zu wahren bzw. zu schaffen. Dazu hat Pan als wissenschaftlicher Leiter des Südtiroler Volksgruppeninstituts (1961 bis 2013; seither Ehrenobmann) wichtige Forschungsergebnisse geliefert und unter anderem als FUEN-Präsident (1994 bis 1996) und als europaweit viel gefragter Experte diese Erkenntnisse auch in die Praxis umzusetzen versucht. So war Pan zusammen mit Prof. Felix Ermacora Hauptautor der beiden Bozner Konventionsentwürfe für den Volksgruppenschutz in Europa, welche die Grundlage für das 1998 in Kraft getretene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten waren. Die von ihm angestrebte und zusammen mit Beate Sibylle Pfeil und Paul Videsott, seinem Nachfolger als SVI-Geschäftsführer, verwirklichte Reihe der Handbücher für europäische Volksgruppen ist ein unverzichtbares Standardwerk für jeden, der sich mit dem Schutz nationaler Minderheiten beschäftigt. Pan ist von Haus aus Soziologe und lehrte an den Universitäten Innsbruck (1971 bis 2000) und Salzburg (1974 bis 79).

hat sich als ein Instrument erwiesen, dessen Handhabung spezifische Kenntnisse erfordert, die lehr- und lernbar sind. Der Erfolg solcherart strukturierter Arbeitsteilung zwischen Regionen und Staat hängt freilich davon ab, ob die dafür zuständigen Funktionsebenen beider an der Arbeitsteilung beteiligten Seiten auch die erforderlichen Qualifikationen besitzen. Es handelt sich z.T. um junge Wissensgebiete, die noch auf keiner Universität gelehrt werden. Sie sind durch Forschung zu ermitteln, um lehr- und lernbar gemacht werden zu können. Südtirol wäre also Standort dafür prädestiniert. Ein besonderes Interesse aus ganz Europa wäre ihm gewiss.

© Alle Rechte vorbehalten

@ Christoph Pan, „Was ist Selbstbestimmung? Eine Wohlstandsquelle, aber zu wenig genutzt. Hundert Jahre kollektive Selbstbestimmung 1918–2018“, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jahrgang 12/2019, Heft 3/4 www.bww-verlag.de