

## Föderalismus als Konfliktregelung

Heinemann-Grüder, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinemann-Grüder, A. (2009). *Föderalismus als Konfliktregelung*. (Forschung DSF, 21). Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-260437>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.


### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Föderalismus als Konfliktregelung

Andreas Heinemann-Grüder



Kontakt:  
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)  
Am Ledenhof 3-5  
D-49074 Osnabrück  
Fon: +49 (0)541.600.35.42  
Fax: +49 (0)541.600.79.039  
[www.bundesstiftung-friedensforschung.de](http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de)  
[info@bundesstiftung-friedensforschung.de](mailto:info@bundesstiftung-friedensforschung.de)

**Andreas Heinemann-Grüder**  
Bonn International Centre for Conversion (BICC)  
An der Elisabethkirche 25  
53113 Bonn/ Germany  
Fon: +49 (0) 228.911.9620  
Fax: +49 (0) 228-241.215  
E-Mail: [hg@bicc.de](mailto:hg@bicc.de)  
Internet: [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

© 2009 Deutsche Stiftung Friedensforschung  
Gestaltung, Satz und Herstellung: [atelier-raddatz.de](http://atelier-raddatz.de) und DSF  
Druck: Günter Druck GmbH, Georgsmarienhütte  
Alle Rechte vorbehalten.  
Printed in Germany 2009

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:  
Sparkasse Osnabrück, Konto-Nr. 1230, BLZ 265 501 05

# Inhalt

Seite

<b>Abstract</b> .....	<b>6</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Ethnischer Föderalismus: Fluch oder Segen?</b> .....	<b>8</b>
1.1 Die Kontroverse .....	9
1.2 Zehn Messlatten für ethnische Konfliktmanagement .....	10
<b>2. Spanien: Einheit in Vielfalt</b> .....	<b>15</b>
2.1 Institutionelle Arrangements .....	15
2.2 Diskurse über Multinationalität und Multikulturalismus .....	17
2.3 Demokratische und rechtsstaatliche Normen und Verfahren .....	18
2.4 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie .....	19
2.5 Verhandlungsarenen.....	19
2.6 Verfassungsgericht als Schiedsrichter .....	20
2.7 Fragmentierung und Segmentierung .....	20
2.8 Asymmetrie: flexibel und differenziert .....	21
2.9 Transethnische Aggregation von Interessen .....	22
2.10 Öffentliche Güter und Dienstleistungen .....	24
2.11 Ergebnisoffenheit .....	24
2.12 Fazit .....	24
<b>3. Polymorpher Föderalismus in Indien</b> .....	<b>26</b>
3.1 Konfliktfelder .....	27
3.2 Institutionelle Arrangements .....	27
3.3 Diskurse über Multinationalität und Multikulturalismus .....	29
3.4 Demokratie und rechtsstaatliche Normen.....	31
3.5 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie.....	31
3.6 Verhandlungsarenen.....	32
3.7 Fragmentierung und Segmentierung .....	32
3.8 Flexibilität und Asymmetrie .....	33
3.9 Transethnische Interessenaggregation.....	35
3.10 Öffentliche Güter und Dienstleistungen .....	35
3.11 Ergebnisoffenheit .....	36
3.12 Fazit .....	36

<b>4.</b>	<b>Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage .....</b>	<b>38</b>
4.1	Konfliktfelder .....	38
4.2	Institutionelle Arrangements.....	40
4.3	Diskurse über Multinationalität.....	41
4.4	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.....	42
4.5	Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie .....	42
4.6	Verhandlungsarenen.....	43
4.7	Schiedsrichter .....	43
4.8	Fragmentierung & Segmentierung .....	44
4.9	Asymmetrie und Flexibilität .....	44
4.10	Transethnische Interessenaggregation.....	45
4.11	Öffentliche Güter und Entwicklung.....	45
4.12	Ergebnisoffenheit .....	46
4.13	Fazit .....	46
<b>5.</b>	<b>Russland: Vom Ethnoföderalismus zum „Russland der Russen“ .....</b>	<b>48</b>
5.1	Ethnischer Marmorkuchen .....	48
5.2	Begründungen des Föderalismus .....	49
5.4	Ethnische und Minderheitenrechte.....	50
5.5	Rechte indigener Völker.....	50
5.6	Der Status als „Nationale Republik“ .....	51
5.7	Kein Föderalismus ohne Demokratie .....	51
5.8	Putins Reformen: Zentralismus ohne Barrieren .....	52
5.9	Verhandlungsmodi .....	52
5.10	Verfassungsgericht: Kein neutraler Schiedsrichter .....	53
5.11	Fragmentierung und Segmentierung .....	53
5.12	Symmetrie statt Asymmetrie .....	53
5.13	Flexible Anpassung durch Gebietsfusionen.....	54
5.14	Parteien: Keine transethnische Interessenaggregation .....	54
5.15	Öffentliche Güter und Entwicklung.....	55
5.16	Ergebnisoffenheit .....	55
5.17	Fazit .....	56

<b>6.</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>57</b>
6.1	Diskurse über Multinationalität.....	57
6.2	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.....	57
6.3	Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie.....	58
6.4	Verhandlungsarenen.....	59
6.5	Schiedsrichter .....	59
6.6	Fragmentierung und Segmentierung .....	60
6.7	Flexibilität und Asymmetrie .....	60
6.8	Transethnische Interessenaggregation.....	62
6.9	Leistungsfähigkeit .....	63
6.10	Ergebnisoffenheit.....	64
<b>7.</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>66</b>

Forschung DSF erscheint in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

## Abstract

Plural societies in general and multi-ethnic ones in particular often face an integration problem because of competing group loyalties. Each collective value system asserts supremacy; privileged access to political power and economic resources is claimed in the name of particular groups. Multination states with compactly settled groups embody a specific form of this integration problem because compact settlement often coincides with high communication density, resource pooling and sub-national identities, e.g. a high potential for political mobilization.

Under what conditions can federalism contribute to de-escalation, containment, diffusion and juridification of ethnic conflicts? Which institutional arrangements promote non-violent, problem-solving, and cooperative forms of conflict management? The conflict regulation potential should be measured by establishing whether conflicts are dealt with in existing institutions, or whether underlying conflicts turn into fights over institutions themselves. Do legitimate, neutral, and authoritative institutions of conflict regulation exist? Are institutional arrangements flexible enough and capable of fragmenting ethno-territorial cohesion? These questions are addressed in four case studies on multi-ethnic federations: Russia, India, Nigeria, and Spain.

The supply side of ethno-federalism consists of an institutionalization of ethnic self-government, thus providing incentives to the articulation of political and socio-economic demands in an ethnic form. Ethno-federalism privileges territorially constituted groups compared to non-territorial groups, and is thus positively discriminating. The “etatization” of ethnicity may stimulate power ambitions of ethno-politicians as well as an ethnically exclusive group consciousness, which hardens the borders against outsiders. As a result of institutional inertia, ethnic federalism may also contribute to a preservation of ethnic bonds that would otherwise dissolve or assimilate into the mainstream culture.

The empirical findings of this study confirm that regional ethnocracies are most likely to occur under authoritarian rule. The conflict potential increases as a result of non-democratic ethno-federations – there are no sufficient checks and balances *vis-à-vis* authoritarian, ethnically dominant and repressive executives (examples are Russia and Nigeria under military rule), which undermines trust in institutional fairness and protection of general citizenship rights. Closely related to this observation is the finding that presidential federations tend to concentrate power in the presidential executive.

The intensity and shape of ethnic preferences is decisively shaped by institutional incentives and restrictions. The stability, regularity, inclusiveness, and adaptability of ethno-federal arrangements inform what kind of conflict dimensions prevail, although they are not a mechanical result of these institutions. Ethno-federal arrangements serve conflict regulation if there is a constitutional consensus, particularly over principles of positive group discrimination; if ethnic groups are included in federal decision-making; and if substantial policy spheres are exclusively reserved to the ethno-territorial level. Ethnically exclusive identification can be cross-cut by democratic party competition and inclusive national parties, while the federal government should protect liberal rights. In addition, acceptable, formal and informal institutions of conflict regulation are of key importance.

## Zusammenfassung

Plurale Gesellschaften im Allgemeinen und multi-ethnische im besonderen haben ein Integrationsproblem, da mehrere Gruppenloyalitäten miteinander konkurrieren, kollektive Wertesysteme eine je eigene Suprematie beanspruchen und im Namen von kollektiven Werten Forderungen nach privilegiertem Zugang zu politischer Macht oder ökonomischen Ressourcen angemeldet werden. Vielvölkerstaaten mit kompakt siedelnden Gruppen verkörpern eine spezifische Form dieses Integrationsproblems, und zwar weil kompakte Siedlung meist mit hoher Kommunikationsdichte, Ressourcenbündelung und subnationalen Identitäten, d.h. politischer Mobilisierungsfähigkeit, einhergeht.

Unter welchen Voraussetzungen kann Föderalismus zur Deeskalation, Einhegung, Diffusion und Verregelung von ethnischen Konflikten beitragen? Wodurch werden gewaltfreie, lösungsorientierte, kooperative Formen der Konfliktbearbeitung gefördert? Das Konfliktregelungspotential wird daran gemessen, ob Konflikte in bestehenden Institutionen oder als Kampf um die Institutionen an sich ausgetragen werden, ob legitime, neutrale und autoritative Institutionen der Konfliktregelung existieren und institutionelle Arrangements flexibel und fähig sind, ethnisch-territoriale Kohäsion zu fragmentieren. In vier vergleichenden Fallstudien zu Russland, Indien, Nigeria und Spanien werden diese Indikatoren angewandt.

Die Angebotsseite des Ethnoföderalismus besteht darin, dass er ethnische Selbstverwaltung institutionalisiert. Damit werden Anreize bereit gestellt, politische und sozio-ökonomische Ansprüche ethnisch zu artikulieren. Der Ethnoföderalismus privilegiert territorial verfasste Gruppen vor nicht-territorialen Gruppen, er ist mit anderen Worten positiv diskriminierend. Ein ethnisch exklusives, jedenfalls sich nach außen abschließendes Gruppenbewusstsein, insbesondere aber Machtansprüche von Ethno-Politikern, können durch die Verstaatlichung von Ethnizität stimuliert werden. Aufgrund institutioneller Trägheit kann ethnischer Föderalismus auch zur Tradierung von ethnischen Bindungen beitragen, die sich sonst auflösen oder assimilieren würden.

Die empirischen Befunde belegen, dass Gefahren der Ethnokratie unter autoritärer Herrschaft am stärksten sind. Das Konfliktpotential wird durch nicht-demokratische (Ethno)-Föderationen erhöht, und zwar weil keine hinreichenden „*checks and balances*“ gegenüber einer autoritären, ethnisch dominanten und repressiven Exekutive bestehen (postsowjetisches Russland und Nigeria unter den Militärs) und das Vertrauen in Institutionen und den Schutz von allgemeinen Bürgerrechten gering ist. Darüber hinaus – und damit eng verknüpft – tendieren die präsidentiellen Föderationen eher zu Machtkonzentration in der Präsidialexekutive.

Die Intensität und Ausprägung ethnischer Präferenzen ist maßgeblich eine Funktion institutioneller Anreize und Restriktionen. Obschon sich die Konfliktdimensionierung nicht unmittelbar auf spezifische Institutionen zurückführen lässt, wird sie entscheidend von der Stabilität, Regelhaftigkeit, Inklusivität und Anpassungsfähigkeit ethno-föderaler Arrangements beeinflusst. Ethno-föderale Arrangements sind der Konfliktregelung dann dienlich, wenn ein Verfassungskonsensus besteht, darunter über Grundsätze positiver Gruppendiskriminierung, wenn ethnische Gruppen in föderale Entscheidungsprozesse einbezogen und substantielle Politikbereiche exklusiv der ethnisch-gliedstaatlichen Ebene vorbehalten sind. Ethnisch-exklusive Identifikationen können durch demokratischen Parteienwettbewerb und inklusiv-nationale Parteien aufgebrochen werden. Liberale Grundrechte sollten durch die föderale Ordnung geschützt werden. Zudem sind akzeptierte, formelle und informelle Institutionen für die Konfliktregelung entscheidend.



## 1. Ethnischer Föderalismus: Fluch oder Segen?

Plurale Gesellschaften im Allgemeinen und multi-ethnische im Besonderen haben ein Integrationsproblem, da mehrere Gruppenloyalitäten miteinander konkurrieren, kollektive Werte eine je eigene Hoheit beanspruchen und in deren Namen ein privilegierter Zugang zu politischer Macht oder ökonomischen Ressourcen gefordert wird. Ethnischer Föderalismus wird regelmäßig als Lösung offeriert, wenn multiethnische Staaten zu zerfallen drohen – im Irak, Sudan, in Afghanistan, Mazedonien, Mozambique, Bosnien-Herzegowina, Zypern, Sri Lanka oder Pakistan.<sup>1</sup> Der ethnische Föderalismus ist jedoch in der Sowjetunion, Jugoslawien, der Tschechoslowakei, Indonesien und Malaysia gescheitert. In der Rückschau auf dieses Scheitern gilt Föderalismus vor allem als Ressource für Sezession.<sup>2</sup> Ist ethnischer Föderalismus ein Segen oder ein Fluch?<sup>3</sup> Unter welchen Voraussetzungen kann Föderalismus zum erfolgreichen Management von ethnischen Konflikten beitragen? Auf der Grundlage eines Vergleichs der institutionellen Bearbeitung von ethnischen Konflikten in vier Fällen – Russland, Indien, Nigeria und Spanien – zieht die vorliegende Studie theoretische und politisch-praktische Schlussfolgerungen. Zunächst werden die jeweils dominanten Konfliktfelder präsentiert und danach die föderalen Arrangements untersucht. Im nächsten Schritt werden anhand einheitlicher Kriterien die institutionellen Arrangements auf ihr Potential zur Konfliktregelung hin betrachtet.

Die Vorentscheidung für ethnischen Föderalismus resultiert aus der Beobachtung, dass die Alternativen – zumindest prima facie - geringe Überzeugungskraft aufweisen. Der klassische Nationalismus ist im Zeitalter der Demokratie und Menschenrechte als Konfliktregelungsmechanismus diskreditiert. Direkte bzw. unitarische Beherrschung erfordert Kontrolle und ist mit hohen Kosten verbunden. Kontrollregime wiederum, die auf der Hegemonie einer bzw. weniger ethnischen Gruppen basieren, sind durchweg durch ethnischen Nationalismus zu Lasten staatsbürgerlicher Identifikationen und ein entsprechend hohes Konfliktpotential charakterisiert.<sup>4</sup> Schließlich lebt die Konkordanzdemokratie, die lange als Königsweg der Konfliktregelung offeriert wurde, von Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen kann. Besonderheiten des Ethnoföderalismus gegenüber diesen Alternativen liegen in der Anerkennung und Konstitution mehrerer Gruppen als staatstragend, der Abkehr vom Konzept des homogenen Nationalstaates und der Segmentierung von Herrschaft.

- 
- 1 H.E. Ali Osman, Mohamed Taha, 2005, Federalism in the Sudan, Speech at International Conference on Federalism, Brussels, 5 March, unter <<http://www.federalism2005.be/home/attachment/i/792>> (accessed July 5, 2007); Dawn Brancati, 2004, Can Federalism Stabilize Iraq?, in: *The Washington Quarterly*, Spring, 7-21.
  - 2 Terry Martin, 2001, *The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca/NY: Cornell University Press; Philip G. Roeder, 1991, Soviet Federalism and Ethnic Mobilization, in: *World Politics* 43/2 (Jan.), 196-232; Ronald Grigor Suny, 1993, *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford: Stanford University Press; Rogers Brubaker, 1996, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press; Henry Hale, 2000, *The Parade of Sovereignities: Testing Theories of Secession in the Soviet Setting*, in: *British Journal of Political Science* 30 (Jan.), 31-56; Valerie Bunce, 1999, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press; Jack Snyder, 2000, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York.
  - 3 Einen Überblick bietet Henry Hale, 2004, *Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse*, in: *World Politics* 56 (January), 165-193.
  - 4 Ilan Peleg, 2007, *Democratizing the Hegemonic State. Political Transformation in the Age of Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2f.

## 1.1 Die Kontroverse

Kritiker des Föderalismus argumentieren, dass die Institutionalisierung von Ethnizität Gruppengrenzen auf Kosten gemeinsamer Staatsbürgerschaft, der Individualrechte und übergreifender Bindungen verhärtete. Die Institutionalisierung von Ethnizität stelle Ressourcen für Nationalismus bereit, biete Anreize für Sezession und sei gegenüber nicht anerkannten Gruppen ungerecht.<sup>5</sup> Die Zuweisung von ethnischen Vertretungsrechten und der Schutz ethnischer Differenzen beeinträchtigt die Rechte von Mehrheiten und „Minderheiten in der Minderheit“. Ferner tendierten ethnische Föderationen dazu, dass sich Ethnizität und Territorialität in einem ethnisch und regional fragmentierten Parteiensystem niederschlugen. Ethnischer Föderalismus sei zudem demokratiefeindlich und diskriminierend, da er den demographischen Tatsachen nicht entspreche. Ethnische, linguistische, religiöse und tribale Gruppenbindungen übersetzten sich in Forderungen nach politischer „Selbstbestimmung“, wodurch übergreifende nationale Bindungen sowie die Bundes- und Verfassungstreue bedroht würden. Identitätsbasierte Politiker oder Parteien gewönnten die Oberhand. Die Befriedigung regionaler Vorlieben führe zur Tyrannei über „Minderheiten in der Minderheit“.<sup>6</sup> Würde eine Region von einer „historischen“ Gruppe beherrscht, obschon sie in einer Minderheitenposition ist, dann meldeten nicht-dominante Gruppen regelmäßig Widerspruch an. Dies sei umso wahrscheinlicher, je mehr es sich bei den Marginalisierten um Vertreter der nationalen Mehrheit handelt.<sup>7</sup>

Eric Nordlinger, Daniel Elazar, William Riker und Donald Horowitz haben deshalb Skepsis gegenüber Konfliktregelung durch Föderalismus geäußert. Entweder wird eine Eskalation ethnischer Forderungen befürchtet, die Konfliktregelung anderen Elementen der politischen Kultur (z.B. dem demokratischen Prozess oder konsozialen Mechanismen) zugeschrieben oder die Integration übergreifenden Interessen attestiert.<sup>8</sup> Die kritische Sicht auf ethnischen Föderalismus wird ergänzt durch Integrationstheoretiker, die annehmen, dass Modernisierungs- und Lernprozesse oder funktionale Erfordernisse die Bedeutung ethnischer Bindungen ohnehin reduzierten.<sup>9</sup> Ethnische Autonomie ist als Anachronismus, Nekrophilie, als „ein Museum sozialer und kultureller Antiquitäten“ denunziert worden.<sup>10</sup> Die Kritik betont das Desintegrationspotential und Kaskadeneffekte der Privilegierung einzelner Gruppen. Symmetrische Föderationen werden demgegenüber bevorzugt, multi-ethnische Föderationen gelten als instabil.<sup>11</sup>

- 
- 5 Hudson Meadwell, 1993, The Politics of Nationalism in Quebec, in: World Politics 45, 203-241, hier 200; zu den Vorbehalten gegen eine Institutionalisierung von Ethnizität vgl. Svante E. Cornell, 2002, Autonomy as a Source of Conflict. Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective, in: World Politics 54 (January), 245-276.
  - 6 Thomas O. Hueglin, Alan Fenna, 2006, Comparative Federalism. A Systematic Inquiry, Peterborough: Broadview Press, 41f.
  - 7 Rainer Bauböck, 2000, Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation, in: Will Kymlicka, Wayne Norman (eds.), Citizenship in Diverse Societies, Oxford: Oxford University Press, 366-394, hier 370.
  - 8 Eric Nordlinger, 1972, Conflict Regulation in Divided Societies, Boston: Harvard University Press, 32; Daniel Elazar, 1979, Federalism and Political Integration, Ramat Gan: Turtledove, 29; William Riker, 1969, Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?, in: Comparative Politics (Oct.), 135-146, hier 142; Donald Horowitz, 1985, Ethnic Groups in Conflict, Los Angeles: University of California Press, 628.
  - 9 Karl W. Deutsch, 1953, Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality, New York (NY) 1953; Zdravko Mlinar, Henry Teune, 1979, The Developmental Logic Of Social Systems, London, Thousand Oaks: Sage; Ernst B. Haas, 1964, Beyond the Nation-State, Stanford: Stanford University Press.
  - 10 Svante E. Cornell, 2002, Autonomy as a Source of Conflict. Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective, in: World Politics 54 (January), 245-276.
  - 11 William Riker, 1964, Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston; Charles Tarlton, 1965, Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in: The Journal of Politics, vol. 27, no. 4 (Nov.), 861-874; Alvin Rabushka, Kenneth Shepsle, 1972, Politics in Plural societies: A Theory of Democratic Instability, Columbus: Charles E. Merrill; Max Frenkel, 1986, Federal Theory, Canberra: Australian National University.

Befürworter halten ethnischen Föderalismus jedoch für konfliktregulierend.<sup>12</sup> In dieser Sicht werden Stabilität und Integration gefördert: die Beibehaltung und der Ausbau ethno-föderaler Institutionen hätten positive Rückwirkungen auf die Integration, Assimilationszwänge würden eingehegt, ethnische Regionen könnten sich als Subjekte einer Föderation konstituieren. Weitere Vorteile bestünden im höheren Differenzierungspotenzial, der Erschließung zusätzlicher Legitimationsquellen und einer breiten Streuung von Partizipationschancen. Die Legitimität des ethnischen Föderalismus wird in der Bewahrung von Frieden und Gerechtigkeit für benachteiligte Gruppen gesehen.<sup>13</sup> Argumentiert wird zudem mit der Anerkennung von Differenz, Toleranz, Pluralismus, der Bereicherung durch Vielfalt und Bescheidenheit angesichts differierender Normen.<sup>14</sup> Im Unterschied zu einer Teilung bzw. Sezession sei Föderalismus um eine Diffusion von inter-ethnischem Problemdruck bemüht. Gruppen würden auf administrative Territorien aufgeteilt, und zwar ohne die hohen menschlichen Kosten einer meist gewaltsamen Landesteilung.<sup>15</sup> Darüber hinaus wird von Föderalismus erwartet, dass die politischen Regime in den ethnischen Regionen weniger exklusiv sind als ethnokratische Regime, die meist infolge einer Sezession entstehen.

In multiethnischen Föderationen soll bestimmten Gruppen eine möglichst stabile Mehrheitsposition in einer Region garantiert werden, d.h. ein Schutz dagegen, in eine Minderheitenposition zu geraten.<sup>16</sup> Das Votum für Föderalismus in multi-ethnischen Gesellschaften beruft sich auch auf empirische Untersuchungen zur Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs und der Dauer von Bürgerkriegen: Ethno-linguistische und religiöse Fragmentierung korrelieren negativ mit Bürgerkriegen.<sup>17</sup> Sofern Föderalismus zu ethnischer Diversifizierung beiträgt, könnte Föderalismus also konfliktmindernd wirken.

Angesichts der konträren Zuschreibungen und Erwartungen können alle Tugenden des Föderalismus zugleich als Laster angesehen werden. Die „Fluch oder Segen“-Debatte ist jedoch allein aufgrund von Plausibilitätserwägungen nicht zu entscheiden. Unterschiedliche strukturelle Ausgangsbedingungen, die Art der föderalen Arrangements und die Spezifik der zu lösenden Probleme bestimmen die politischen Ergebnisse.

## 1.2 Zehn Messlatten für ethnisches Konfliktmanagement

Wodurch werden gewaltfreie, lösungsorientierte, deeskalierende Formen der Konfliktbearbeitung gefördert? Nicht die Beilegung von Konflikten kann der Bewertungsmaßstab sein, sondern eine Konfliktbearbeitung, die Eskalation verhindert oder zumindest eindämmt. Konfliktregelungsfähigkeit muss sich daran messen, ob die Logik des Ethnonationalismus an entscheidenden Interventionspunkten durchbrochen wird. Die Logik der Konfliktrege-

---

12 Matthew Hoddle, Caroline Hartzell, 2005, *Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War*, Ithaca: Cornell University Press, 102.

13 Nancy Bermeo, 2002, *The Import of Institutions*, in: *Journal of Democracy* 13 (April), 96-110 spricht von „peace-preserving federalism“; für eine Diskussion des Arguments: Kristin M. Bakke, Erik Wibbels, 2006, *Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States*, in: *World Politics* 59 (October), 1-50.

14 Melissa S. Williams, 2005, *Tolerable Liberalism*, in: Avigail Eisenberg, Jeff Spinner-Halev, *Minorities within Minorities. Equality, Rights, and Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press, 19-40, hier bes. 29.

15 Zur Teilung von Gruppen vgl. Chaim Kaufmann, *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Wars*, in: *International Security* 20 (Spring 1996), 136-175; Chaim Kaufmann, 1998, *When All Else Fails*, in: *International Security* 23 (Fall); Donald L. Horowitz, 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 588; Brendan O’Leary, Ian Lustick, Thomas Callaghy (eds.), 2002, *Rightsizing the State. The Politics of Moving Borders*, Oxford University Press; zur Kritik an Teilungen siehe Nicholas Sambanis, 2000, *Partition as a Solution to Ethnic War. An Empirical Critique of the Theoretical Literature*, in: *World Politics* 52 (July), 437-483.

16 Bauböck, 2000, *Why Stay Together?*, 368.

17 Paul Collier, Ibrahim Elbadawi, Nicholas Sambanis, 2000, *How Much War Will We See? Estimating the Probability of Civil War in 161 Countries*, World Bank, Washington, D.C.

lung versucht ethnonationalistische Mobilisierung abzuwehren bzw. umzukehren. Letztere ist meist erfolgreich, wenn diverse politische, ökonomische und kulturelle Ansprüche in einer fundamentalistischen Ideologie aggregiert werden, das politische System systematisch diskriminiert, ein hohes Maß an Gruppenkohäsion vorliegt und Ressourcen für Nationalismus mobilisiert werden können.<sup>18</sup>

Ich schlage zehn Messlatten für die Konfliktregelungsfähigkeit von Ethnoföderalismus vor. Die Mechanismen der Konfliktregelung können sich ergänzen, in der Praxis sind sie jedoch nirgendwo in ihrer Gesamtheit anzutreffen. Sie können aufeinander aufbauen, bedingen sich jedoch nicht zwingend. Die Messlatten sind nicht additiv zu verstehen, sondern als Werkzeugkasten. Mängel in einer Bearbeitungsdimension können möglicherweise durch Stärken auf einer anderen Ebene kompensiert werden.

- Multikulturalismus

Das wohl bekannteste Gegengift zum Ethnonationalismus besteht, erstens, in der Politik der Anerkennung, in öffentlichen Diskursen über Multinationalität und Multikulturalismus. Eine normative Anerkennung von Multiethnizität mag nur symbolisch sein, wirkt jedoch den Diskriminierungsdiskursen entgegen. Das vorherrschende Verständnis des Vielvölkerstaates, Gründungsmythen und öffentliche Symbolik können dem multiethnischen Charakter Rechnung tragen. Diskurse über die Natur und die Bestandsgründe eines Vielvölkerstaates können Multiethnizität anerkennen und pan-nationale Gründungsmythen bzw. Werte beschwören und damit einen normativen Referenzrahmen gegen den Nationalismus der Kernnation liefern. Nationalismus einer dominanten Kultur oder Gruppe ist allerdings eine latente Gefahr – Indien, Russland und zum Teil auch Spanien belegen dies. Die Interaktionsdynamik der pan-nationalen mit den ethnisch-partikularen Narrationen erhält dann einen antagonistischen Charakter, wenn eine Versicherheitlichung der Diskurse stattfindet, die in aller Regel zur scharfen Abgrenzung der öffentlichen Sphären und Diskurse auf nationaler und regionaler bzw. ethnischer Ebene beiträgt.

- Demokratische und rechtsstaatliche Normen und Verfahren

Eine zweite Messlatte schreibt demokratischen und rechtsstaatlichen Normen und Verfahren eine befriedende Wirkung zu. Autoritarismus in Gestalt von Militärherrschaft, polizeistaatlicher Repression, zentralistischer Direktverwaltung oder Notstandsregierungen entfremdet nicht-dominante Gruppen, untergräbt die Systemlegitimation und ruft militante Gegenreaktionen hervor. Von ethnischem Föderalismus kann nur dann eine befriedende Wirkung erwartet werden, wenn er selbst von einer Mehrheit demokratisch legitimiert ist und zugleich Barrieren gegen den „Terror der Minderheit“ errichtet. Ethnokratische Regime auf gliedstaatlicher Ebene sind konfliktiv und destabilisierend, weil „Minderheiten in der Minderheit“ entfremdet und Einfallstore für zentralistische Beherrschung geöffnet werden. Die Akzeptanz des Ethnoföderalismus durch die Mehrheit, aber auch „Minderheiten in der Minderheit“ wächst mit der allgemeinen Akzeptanz fundamentaler demokratischer Rechte und Menschenrechtsstandards.

Die Kombination von ethnischem Föderalismus und Demokratie ist allerdings leichter gefordert als realisiert, und zwar weil Mehrheitsdemokratie die ethnischen Rechte

---

18 Stephen Van Evera, 1996, Hypotheses on Nationalism and the Causes of War, in: Charles A. Kupchan (ed.), Nationalism and Nationalities and the New Europe, Ithaca, London: Cornell University Press, 136-157; Christopher Clapham, 1998, Introduction: Analysing African Insurgencies, in: Christopher Clapham (ed.), African Guerillas, Oxford, Bloomington, Kampala, 1-18; Ted Robert Gurr, 2000, Peoples versus States. Minorities at Risk in the New Century, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press; Ted Robert Gurr, 1993 (19984) Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflict, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

überstimmen kann und weil ethnische Minderheiten einen quasi vordemokratischen, auf Ewigkeitsklauseln beruhenden Schutz von Rechten reklamieren können. Die Widersprüche lassen sich theoretisch auflösen, nämlich durch Supermajoritäten und qualifizierte Vetorechte als Schutz vor dem „Terror der Mehrheit“ auf der einen und staatsbürgerliche Gleichheit sowie ergebnisoffene Entscheidungsprozesse als Schutz vor dem „Terror der Minderheit“ auf der anderen Seite.

- Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie

Eine dritter Maßstab für ethnoföderale Konfliktregelung sind Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie. Föderationen im Allgemeinen und ethnische Föderationen im besonderen sind periodisch von Zentralismus und Hegemonieansprüchen einer Kernethnie bedroht, d.h. Militärregierungen, zentralistischer Direktverwaltung, Notstandsregimen, vom Zentrum eingesetzten Regionalexekutiven und öffentlicher Bevorzugung der „Kernnation“, die vermeintlich der Stabilisierung oder dem Schutz der Rechtsordnung dienen. Meist soll dadurch die Dominanz der Kernethnie, einer politischen Partei oder Elitengruppe zu Lasten ethnischer Autonomie abgesichert werden. Dies ruft jedoch regelmäßig Massenproteste, gewaltsame Gegenbewegungen, in jedem Fall Instabilität hervor. Nichts trägt mehr zu ethno-nationalistischem Fundamentalismus bei als harsche und diskriminierende militärische und polizeiliche Reaktionen der Zentralmacht, Gesprächsverweigerung durch die Zentralregierung und willkürliche Notstandsregierungen.

- Bedeutsame Verhandlungsarenen

Eine Gegenlogik zum Ethnonationalismus besteht, viertens, in der Mediation bzw. Verhandlung widersprechender Interessen. Dazu können intergouvernementale Konferenzen, die beiden Parlamentskammern, Beratungsgremien, Enquete-Kommissionen und bilaterale oder multilaterale Vertragsregime gehören. Eine fundamentale Infragestellung des föderalen Systems ist umso unwahrscheinlicher, je mehr wirksame, entscheidungsfähige und akzeptierte Arenen der Artikulation und Verhandlung strittiger Interessen existieren und empfundene Diskriminierung von daher nicht als unabwendbar innerhalb des existierenden Systems angesehen wird.

- Dritte Parteien und Schiedsrichter

Eine fünfte Logik besteht in überparteilicher Regelverstärkung zwischen konkurrierenden Interessen und Ansprüchen durch konstitutionell legitimierte Schiedsrichter. Der instrumentelle, egoistische Umgang mit Institutionen sowohl zentralstaatlicher als auch regionaler Akteure muss durch eine übergeordnete dritte Partei vermittelt und eingeeht werden, ohne dass eine Seite stets von vornherein Gewinner oder Verlierer ist. In Föderationen können Verfassungsgerichte bzw. Oberste Gerichte diese Rolle spielen. Konfliktregelung durch Schiedsrichter funktioniert aber nur dann, wenn diese unabhängig, anerkannt und prinzipiell neutral sind.

- Fragmentierung und Segmentierung

Ethnische Konflikte können, sechstens, auch eingedämmt werden, indem radikale ethnische Gruppen fragmentiert werden. Wie andere politische Systeme auch sind ethnische Föderationen Drucksysteme - ein Mechanismus, um Problemdruck zu verteilen und abzubauen. Eine große Anzahl föderaler Einheiten kann zur Fragmentierung dominanter Gruppen beitragen, die dann über mehrere Regionen verteilt sind. Mögliche Strategien der Fragmentierung bestehen in der Verteilung ethnischer Gruppen über mehrere Gebietseinheiten, der Bildung kleiner Gebietseinheiten, die für sich genommen handlungsschwach sind, der Durchsetzung von demokratischen Repräsentati-

onsnormen, der Anwendung des Verhältniswahlrechtes und dem Vorrang von Individualrechten vor Gruppenrechten. Radikales ethnisches Kollektivhandeln wird erschwert, je mehr eine Repräsentation heterogener Interessen innerhalb einer Gruppe gefördert wird. Nationalistisches Kollektivhandeln kann auch durch Segmentierung von strittigen Politikfeldern, d.h. durch Verhinderung einer Konfliktaggregation in einem ethnonationalistischen Diskurs, eingedämmt werden. Segmentierung kann darin bestehen, dass Gliedstaaten nur auf der Grundlage von Sprachgrenzen, nicht aber religiösen Gemeinschaften gebildet werden. Segmentierung kann auch durch Dezentralisierung erreicht werden. Eine weitere Segmentierungsstrategie bestünde darin, dass strittige Politikfelder über verschiedene Verhandlungsgremien oder Arenen verteilt werden.

- Flexibilität und Asymmetrie

Ein siebtes Kalkül versucht, auf heterogene Anforderungen flexibel und differenziert zu reagieren („*different strokes for different folks*“). Angepasste (asymmetrische) Regelungen bestehen in Ausnahmen von der allgemeinen Gesetzgebung, differenzierter Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben oder Statushierarchien unter ethnischen Gebietseinheiten. Von Asymmetrien werden häufig Kaskadeneffekte befürchtet. Angepasste Regelungen, so die Hypothese, können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen konfliktentschärfend wirken, nämlich wenn sie durch Symmetrien eingehegt, transparent, akzeptiert und demokratisch legitimiert sind und in regelmäßigen Abständen auf ihre Legitimität überprüft werden.

- Transethnische Interessenaggregation

Eine weitere Logik versucht achtens transethnische Interessenaggregation zu fördern, d.h. Kooperation jenseits der eigenen ethnischen Klientel. Im Idealfall entsteht aus ethnischem Nationalismus ein gruppenübergreifender regionaler und nationaler Patriotismus, der sprachlich-kulturell-religiöse Eigenheiten bewahrt, aber nicht hypostasiert. Am bekanntesten, wenn auch wenig praktiziert, ist das von Donald Horowitz favorisierte „*vote pooling*“.<sup>19</sup> Das Wahlsystem kann durch Wahlkreiszuschnitt, nötige Wahlquoten in mehreren Regionen oder das Parteienrecht multi-ethnische Wahlkämpfe bzw. „Regenbogenkoalitionen“ favorisieren. Durch Regierungsbeteiligung auf nationaler Ebene, die Besetzung sichtbarer öffentlicher Positionen, etwa des Präsidentenamtes oder des Parlamentspräsidenten kann auch eine Kooptation ethnischer Eliten erfolgen. Transethnische Interessenaggregation hängt entscheidend von institutionellen Kooperationsanreizen ab.

- Leistungsfähigkeit

Das neunte Kalkül: Das System muss fähig sein, öffentliche Güter und Dienstleistungen für die jeweilige ethnische Klientel anzubieten und umzuverteilen. Dies kann eine politische und soziale Statusverbesserung, besonders für ethnische Eliten, ethnoföderale Patronage oder erfolgreichen Gruppenlobbyismus bedeuten. Ethnoföderalismus dürfte nur befrieden, wenn er sich „rechnet“, d.h. der ethnoföderale Status zumindest nicht zu einer sozio-ökonomischen oder politischen Statusverschlechterung führt.

- Ergebnisoffenheit

Schließlich der zehnte Maßstab: Ergebnisoffenheit. In multiethnischen Staaten existiert stets ein Potential für Konflikte und Desintegration, das die föderale Kohäsion bedro-

---

<sup>19</sup> Donald Horowitz, 1999, Constitutional Design: Proposals versus Processes. Prepared for Delivery at the Kellogg Institute Conference, Institutional Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century, University of Notre Dame, Dec. 9-11, 1999, unter: <<http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/Horowitz.pdf>>.

hen kann. Interessengegensätze lassen sich bisweilen nicht konstitutionell oder mit anderen Rechtsakten auflösen, und wenn doch, dann nur zum Preis eines zentralstaatlichen Diktates oder radikaler Mobilisierung auf regionaler Ebene. Verfassungen sollten und können jedoch fundamentale politische Kontroversen nicht entscheiden, insbesondere nicht, sofern sie den Verfassungskonsens am Anfang einer Föderalisierung und damit das grundsätzliche föderale Vertrauen bedrohen. Sofern differierende Interpretationen der Verfassung, der symbolischen Attribute der Föderation, der Kompetenzaufteilung und häufig auch des Verständnisses der Souveränität einem offenen politischen Prozess überlassen bleiben, kann Antagonismus entgegengewirkt und Raum für Entwicklung geschaffen werden.<sup>20</sup> Einer Nichtentscheidung von Konflikten, die nur durch Machtdemonstrationen zu entscheiden wären, käme damit eine konfliktentschärfende Wirkung zu.

Die Messlatten lassen sich grob in vier Kategorien einordnen: Modi der Konfliktbearbeitung, Mechanismen zur Disaggregation von Konflikten, Kooperationsanreize und die Befriedigung von Vorteilserwartungen. Auf eine knappe Formel gebracht ist ethnischer Föderalismus „gut“, wenn er Konflikte bearbeitet, disaggregiert, Kooperation fördert und Erwartungen befriedigt. Variationen im Konfliktregelungspotential sind, wie ich zu zeigen versuche, nicht auf strukturelle Unterschiede, sondern die Funktionalität der ethnoföderalen Institutionen zurückzuführen.

---

20 Grundsätzlich dazu Michael Foley, 1989, *The Silence of Constitutions: Gaps, 'Abeyances' and Political Temperament in the Maintenance of Government*, London: Routledge, 10; Stephen Holmes, 1988, *Gag Rules of the Politics of Omission*, in: Jon Elster, Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 19-58, hier 19; Can Erk, Alain-G. Gagnon, 2000, *Constitutional Ambiguity and Federal Trust: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium*, in: *Regional & Federal Studies*, vol. 10, No. 1 (Spring), 92-111.

## 2. Spanien: Einheit in Vielfalt

Spanien ist ein Konglomerat verschiedener Nationalitäten, dessen gesamtspanische „Identität“ stets neu gedeutet wird.<sup>21</sup> Im Zuge der Demokratisierung nach Franco und der Einrichtung von Autonomien haben zwar einige Nationalbewegungen ihr Mobilisierungspotential eingebüßt, gleichwohl erweisen sich lokale und regionale Identitäten als außerordentlich beharrlich gegenüber einem gesamtspanischen Nationalismus und Zentralismus.<sup>22</sup> Spanien wird als plurinational bzw. multinational bezeichnet.

Zu den dauerhaften Konflikten der spanischen Föderation gehören die Erinnerungen an die zentralistische Beherrschung unter General Franco, der baskische Separatismus, die defizitäre Repräsentation der Autonomien auf zentralstaatlicher Ebene, Statuskonflikte zwischen den Autonomien, jurisdiktionelle Konflikte in multi-provinziellen Autonomien, Konflikte um ethnisch-kulturelle Rechte sowie Verteilungskonflikte. Vor allem von Vertretern nicht-dominanter Gruppen wird kritisiert, dass der plurinationale Charakter in der Staatssymbolik nicht Anerkennung finde, den Nationalitäten auf gesamtstaatlicher Ebene kein Vetorecht zustehe und Autonomie dadurch beschränkt sei, dass der Zentralstaat durch die Bildung von Verwaltungseinheiten unterhalb der Autonomieebene, d.h. durch die Provinzen, in die regionale Selbstregierung eingreife.<sup>23</sup> Spanien belegt jedoch, dass plurinationale und multinationale Staaten unter demokratischen Bedingungen nicht nur überleben können, sondern auch leistungsfähig sind.<sup>24</sup>

### 2.1 Institutionelle Arrangements<sup>25</sup>

Spanien erfüllt Kernmerkmale einer Föderation, selbst wenn die spanische Verfassung nicht von einem föderalen Staatsaufbau spricht. Es gibt zwei unabhängig legitimierte Regierungsebenen mit jeweils exklusiven und geschützten Kompetenzen und eine Beteiligung der Glieder an föderalen Entscheidungsprozessen, darunter Verfassungsänderungen. Kastilisch ist die offizielle Staatssprache: „Alle Spanier haben die Pflicht, sie zu kennen, und das Recht, sie zu gebrauchen“ (Verf. Art. 3). Die Verfassung erklärt, dass neben dem Kastilischen andere Sprachen als offiziell gelten, sie werden aber nicht genannt. Es ist den regionalen Autonomiestatuten überlassen, diese festzulegen. In den Autonomen Gemeinschaften sind diese Sprachen dem Kastilischen gleichgestellt, faktisch wird die Regionalsprache jedoch im Schul- und Bildungswesen bevorzugt. Die Sprachpolitik liegt allein in der Zuständigkeit der Autonomien. Neben dem Kastilischen wird vor allem Baskisch, Katalanisch und Galizisch gesprochen, als offizielle Sprachen sind zudem die aragonesische und aranesische Sprache anerkannt. Die meisten nicht-kastilischen Spanier sind mindestens zweisprachig – sie sprechen ihre regionale Sprache und Spa-

21 Für Gespräche und Auskünfte danke ich besonders Cesar Colino (UNED Madrid), Merce Corretja i Torrens (Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona), Jose Maria Perez Medina (Ministerio de Administraciones Publicas), Daniel Manteola (Ministerio de Administraciones Publicas), Maria Garcia Morales (Universitat Autònoma de Barcelona), Jose Ramon Montero (Fundación Juan March), Luis Moreno (CSIC Madrid) und Albert Padro-Solanet (Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona). Für unermüdete Unterstützung bei der Auswertung von Literatur und Quellen, besonders den Parteiprogrammen und Autonomiestatuten, bin ich Clara Fischer außerordentlich dankbar.

22 Peer Schmidt, Vorwort, in: ders. (Hrsg.), 2005, Kleine Geschichte Spaniens, Stuttgart: Philipp Reclam, 11-13.

23 Klaus-Jürgen Nagel, 2005, Verfassungs- und Statusreformen in Spanien: ein föderalistischer Frühling?, in: Jahrbuch des Föderalismus? Baden-Baden: Nomos, 459.

24 Walther L. Bernecker, 1996, Zentralistischer Einheitsstaat versus nationalistische Peripherie: Das Beispiel Spanien, in: Günther Ammon (Hg.), Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, Baden-Baden: Nomos, 114-138.

25 Vgl. allgemein Michael T. Newton, Peter J. Donaghy, 1997, Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide, Cambridge: Cambridge University Press.



nisch. In Katalonien sind darüber hinaus viele Nicht-Katalanen des Katalanischen mächtig: 95% der Bevölkerung erklärt, katalanisch zu verstehen und 75%, die Sprache zu sprechen.

Seit 1978 lässt sich ein Prozess vom individuellen „Recht auf Autonomie“ hin zum Autonomiestaat als Systemmerkmal beobachten.<sup>26</sup> Im Ergebnis ist Spanien eines der am weitesten dezentralisierten Länder Europas. Erreicht wurde dies durch eine sequentielle Föderalisierung sowie den anhaltenden Wettbewerb und Druck seitens regionaler Regierungen und Parteien. Spanien besteht aus 50 Provinzen und 17 Autonomen, wobei einige Autonomen aus mehreren Provinzen zusammengesetzt sind. Seit 1995 genießen auch die beiden in Afrika gelegenen Städte Ceuta und Melilla Autonomie. Den 17 Regionen und Nationalitäten wurden eine weitreichende Dezentralisierung, regionale Selbstverwaltung und der Schutz kultureller Vielfalt zugestanden.<sup>27</sup>

Seit 1978 ist Spanien eine parlamentarische Monarchie. Die Verfassung legt ein Zweikammersystem fest - die Cortes Generales -, das aus dem Abgeordnetenhaus mit etwa 350 Sitzen und dem Senat mit 259 Sitzen besteht. 208 Mitglieder des Senats werden direkt gewählt und die restlichen 51 von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften bestimmt. Jede der 50 Provinzen entsendet vier Senatoren, jedes Autonome Gebiet zusätzlich einen Senator pro eine Million Einwohner. Beide Kammern werden alle vier Jahre in allgemeiner Wahl gewählt – das Abgeordnetenhaus nach dem Verhältniswahlrecht, der Senat nach dem Mehrheitswahlrecht. Das Zwei-Kammer-System ist jedoch nicht gleichgewichtig, dem Abgeordnetenhaus kommt entscheidende Bedeutung zu.<sup>28</sup>

Jede Autonomie verfügt über ein Ein-Kammer-Parlament, einen Autonomierat und einen Präsidenten sowie einen eigenen Verwaltungsapparat. Sieben der Autonomen bestehen aus einer Provinz – die Provinzverwaltung wurde in diesen Fällen mit der Autonomie-Regierung fusioniert, in den übrigen Fällen bestehen die Autonomen aus mehreren Provinzen, die weiterhin über eigene Verwaltungen verfügen. Die Kompetenzen werden in den jeweiligen Autonomie-Statuten festgeschrieben, die vom Parlament der Autonomie und von der spanischen Cortes genehmigt werden müssen. Zu den Hauptaufgaben der Autonomen gehören die regionale Planung, öffentliche Bauarbeiten, die nichtkommerziellen Häfen und Flughäfen, die Wasser- und Waldwirtschaft, Messen, Kultur, die Berufsbildung, Tourismus und Sport. Einige Autonomen sind darüber hinaus für die Gesundheit, die Bildung und die Polizei zuständig. Zu den Gemeinschaftsaufgaben gehören die Aufsicht über die lokale Selbstverwaltung, die Wohnungspolitik, der Umweltschutz, die Autobahnen, soziale Dienste, die wirtschaftliche Entwicklung und die Lösung von Konflikten mit Kommunalverwaltungen. Zu den Provinzaufgaben wiederum gehört vor allem die Koordination von kommunalen Dienstleistungen. Die Kompetenzen werden überwiegend individuell, d.h. infolge von bilateralen Verhandlungen zwischen der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft und der Regierung in Madrid übertragen.<sup>29</sup>

---

26 Zur Frühphase vgl. Antoni Monreal, 1986, *The New Spanish State Structure*, in: Michael Burgess (ed.), *Federalism and Federation in Western Europe*, London: Croom Helm, 59-75.

27 Luis Moreno, Cesar Colino, 2008, *Diversity and Unity in Spain*. Paper presented at the Forum of Federations Conference "Diversity and Unity in Federal Countries", Brussels 10-11 June.

28 Juan Jose Solozabal, 1996, *Spain: A Federation in the Making?*, in: Joachim Jens Hesse, Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford: Oxford University Press, 240-265, bes. 246ff.

29 Robert Agranoff, Juan Antonio Ramos Gallarin, 1997, *Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations*, in: *Publius: The Journal of Federalism* 27:4 (Fall), 1-

## 2.2 Diskurse über Multinationalität und Multikulturalismus

Laut Verfassung gibt es in Spanien nur einen Souverän, nämlich „das spanische Volk“. Die Verfassung spricht von der „unauflösbaren Einheit der spanischen Nation“, sie erkennt jedoch das Recht auf Autonomie und Selbstverwaltung der Nationalitäten und Regionen an. Unter „Nationalitäten“ wurden anfänglich nur die Basken, Katalanen und Galicier verstanden, während die übrigen Gemeinschaften als rein territoriale Regionen angesehen wurden. Mittlerweile haben sich jedoch weitere Gemeinschaften zu Nationalitäten erklärt. Zentrales Merkmal für die Identifikation der Nationalitäten sind die jeweiligen Sprachen in den Autonomen.

Vertreter nationaler Autonomie werden häufig als Nationalisten bezeichnet, während als Integralisten die Anhänger eines zentralistischen Nationalstaates gelten. Der Streit um die Existenz einer gesamtspanischen Nation oder mehrerer Völker ist durch die Abgrenzung der „spanischen Nation“ (*Nación*) von „Nationalitäten“ (*Nacionalidades*) nominell „gelöst“ worden. Der Verfassungstext ist freilich doppeldeutig, er spiegelt die Widersprüche beim Übergang vom Franquismus zur Demokratie.<sup>30</sup> Als „politisch korrekt“ gilt unter den Integralisten, Spanien als multinational zu bezeichnen, nicht jedoch als multi-ethnisch – Ethnien werden mit Nationen im Wartestand assoziiert, Nationalitäten konnotieren Gruppen, die einer Nation zugehören. Spätestens seitdem das neue Autonomiestatut für Katalonien (seit 9.8.2006 in Kraft) von einer „katalanischen Nation“ spricht, ist die verfassungsrechtliche Abgrenzung beider Begriffe jedoch aufgeladen, denn zur Nation gehört die Vorstellung von Souveränität.

Spanien ist für einige das Land aller Spanier, ein Nationalstaat für einen Großteil der Bevölkerung und für zahlreiche Nationalitäten bestenfalls ein Staat.<sup>31</sup> Ob es sich um einen pluralen Föderalismus, einen Föderalismus konkurrierender Nationalismen, Verfassungspatriotismus oder die anhaltende Dominanz der kastilischer Attribute, Symbole und Narrationen handelt, ist strittig.<sup>32</sup> Verschiedene Konzepte der spanischen Identität konkurrieren – die PSOE-Regierung favorisiert die Vorstellung eines pluralen Spaniens bzw. einer „Nation der Nationen“.<sup>33</sup> Der frühere Premier Jose Maria Aznar von der konservativen *Partido Popular* hing hingegen der Vorstellung eines dezentralisierten Nationalstaates mit starker Zentralmacht an. Der Autonomieprozess galt der Aznar-Regierung als abgeschlossen und eine auch nur symbolische Anerkennung der Basken, Katalanen und Galicier als Nationen wurde ausgeschlossen.<sup>34</sup> Allerdings sind die beiden führenden Volksparteien – PSOE und PP – intern selbst gespalten.

Einige katalanische, baskische und galizische Nationalisten vertreten die Auffassung, dass Spanien aus vier eigenständigen Nationen besteht, nämlich Katalonien, dem Baskenland, Galizien und der kastilisch-spanischen Nation, und deshalb konföderal organisiert sein sollte. Andalusien und die Kanaren, Valencia und Aragon bezeichnen sich nunmehr ebenfalls als „historische Nationalitäten“. Doch selbst die kastilisch-sprachigen Regionen haben sich infolge der Autonomisierung erheblich ausdifferenziert und politisch-institutionelle Eigeninteressen und eine eigene regional-kulturelle Identität ausgebildet.

---

30 Jordi Solé Tura, Das politische Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften, in: Lopez Pina (Hg.), 1993, Spanisches Verfassungsrecht, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 249-282, hier 257.

31 Juan Linz, 1993, Early State-building and Late Peripheral Nationalism Against the State: The Case of Spain, in Shmuel N. Eisenstadt, Stein Rokkan (eds.), Building State and Nations, vol. II, Beverly Hills, London: Sage, 32-116, hier 99.

32 Nagel, 2005, Verfassungs- und Statusreformen, 458-474.

33 Moreno, Collino, 2008, Diversity.

34 Nagel, 2005, Verfassungs- und Statusreformen, 460.

Im Baskenland und in Navarra gibt es signifikante Minderheiten, die anstelle der Autonomie Unabhängigkeit anstreben. Im Baskenland ist der Konflikt zwischen sich widersprechenden Souveränitätsansprüchen am markantesten: Der spanische Staat gilt als Okkupant.<sup>35</sup> Umfragen belegen indessen, dass im Zuge der Föderalisierung die gesamtspanische Identität bzw. Doppelidentifikationen zugenommen haben. Mit Ausnahme von Katalonien ist die Identifikation mit der politisch-administrativen Region durchweg höher – selbst im Baskenland – als die Identifikation mit der jeweiligen Nationalität<sup>36</sup> – ein deutliches Zeichen für die Präferenz einer politischen Regionalidentität anstelle einer primär ethnischen Identifikation. Für eine Rückkehr zu zentralistischer Herrschaft anstelle der Autonomien optiert nur eine kleine Minderheit – mit Ausnahme von Murcia (19%), Aragon (16%), Madrid (14%) und Castilla y Leon (13%) meist deutlich weniger als zehn Prozent der jeweiligen Bevölkerung.

Die Zufriedenheit der Bürger mit den Institutionen der Autonomien ist am höchsten in Katalonien und am geringsten auf den kanarischen Inseln und in Kantabrien, wobei die Regierung und der Präsident der jeweiligen Autonomie stets höher bewertet werden als das regionale Parlament. Im Baskenland liegt die Bewertung der Autonomieinstitutionen im Landesdurchschnitt.<sup>37</sup> *Summa summarum* identifizieren sich zwei Drittel der Spanier gleichzeitig mit Spanien als Staat und ihrer Autonomen Gemeinschaft. Prononcierte Ausnahmen sind einige Parteien und Gruppen im Baskenland, in Katalonien und Navarra, die Unabhängigkeit fordern.

### 2.3 Demokratische und rechtsstaatliche Normen und Verfahren

Die Föderalisierung Spaniens nach Francos Tod (1975) war Teil der Demokratisierung; sie sollte den Zentralismus mit der ständigen Möglichkeit zum autoritären Machtmissbrauch eindämmen und die „historischen Gemeinschaften“ einbinden. Neben der Verfassung enthalten viele Statuten der Autonomien ihrerseits Grundrechtskataloge. Das Statut von Katalonien bekräftigt in der Präambel die fundamentalen Rechte und Freiheiten der „Individuen“ und „Völker“. Katalonien wird als Nation bezeichnet, zugleich wird aber als zentrale Aufgabe bestimmt, eine „würdevolle Lebensqualität für alle, die dort leben und arbeiten“ sicherzustellen.<sup>38</sup> Die Freiheit und Gleichheit von Individuen und Gruppen und deren Recht, ihre Identität zu bewahren und zu entwickeln, werden als öffentliche Aufgabe definiert. Der katalanische Autonomiestatus erwähnt die Individualrechte vor den Gruppenrechten – einer Unterordnung von Individualrechten unter Gruppenrechte scheint somit vorgebeugt. Alle Spanier mit permanentem Aufenthalt in Katalonien gelten als gleichberechtigte Bürger. Gleichwohl wird die katalanische Sprache zur „normalen“ und „präferierten“ Sprache in der öffentlichen Verwaltung erhoben, die auch in anderen Gemeinden mit katalanischer Tradition gefördert werden soll. Das Statut der Basken bekennt sich ebenfalls zu den Grundrechten der spanischen Verfassung und definiert als Basken alle Personen, die „in einer der dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft angehörenden Gemeinde

---

35 Jose Manuel Castells, Gurutz Jauregui, 1996, Political Autonomy and Conflict Resolution: The Basque Case, in: Kumar Rupesinghe, Valery A. Tishkov (eds.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, Tokyo, New York: UNU Press, chapter 12; < <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee0m.htm#12>>.

36 Ministerio de Administraciones Publicas, Direccion de Cooperacion Autonómica, Barometro Autonomico. Centro de Investigaciones Sociologicas, Estudio no. 2610.2006, Madrid 2006.

37 Joan Subirats, 2006, Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model, in: Scott L. Gleser (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Houndmills: PalgraveMcMillan, 187.

38 Organic Law 6/2006 of the 19th July 2006 on the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2006.

ihren Wohnsitz haben“.<sup>39</sup> Das Baskenland wird damit staatsbürgerlich-integrativ und nicht national oder ethnisch ausschließend definiert.

#### 2.4 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie

Nach der langen Zeit des Zentralismus verfügt das spanische System über zahlreiche Institutionen der Kooperation zwischen nationaler Regierung und den Autonomen. Spaniens Premierminister und Ministerkabinett haben eine starke Stellung in den intergouvernementalen Beziehungen, einem möglichen Zentralismus werden jedoch Grenzen gesetzt. Die substaatlichen Regierungsebenen haben ein Recht auf Selbstverwaltung, zudem sind eine Fülle von Kompetenzen delegiert bzw. dezentralisiert worden. Die Autonomiestatuten werden *de jure* durch die Verfassung, aber auch *de facto* durch das Verfassungsgericht geschützt. Die Autonomiestatuten sind vom Verfassungsgericht als höchstes Recht in den Regionen bestätigt worden, sie haben einen quasi-konstitutionellen Charakter.<sup>40</sup> Umgekehrt hat das Verfassungsgericht das Recht der Zentralregierung bestätigt, Rahmengesetze zu verabschieden. Während die unmittelbare Nach-Franco-Zeit durch ein dispositives Prinzip (*principio dispositivo*) charakterisiert war, wobei die Autonomen sehr unterschiedliche Vollmachten wahrnahmen, haben sowohl das Verfassungsgericht als auch die nationalen Großparteien (UCD/PP und PSOE) zugunsten einer Angleichung gewirkt. Der *Acuerdo Autonómico* (1981) hat die „nicht-historischen“ Autonomen im Status aufgewertet und einige „symmetrische“ Autonomiegrundsätze eingeführt: einheitliche regionale Wahlen, Begrenzungen für die Legislaturperioden, das konstruktive Misstrauensvotum, die Begrenzung der Autonomie-Regierungen auf zehn Minister, die Regionalaufsicht über Provinzverwaltungen, Regeln für den Transfer von öffentlichen Bediensteten und die Harmonisierung der Finanzierung von Autonomen.<sup>41</sup>

#### 2.5 Verhandlungsarenen

Der spanische Senat dient als Forum zwischen den Parteien für die Abstimmung von Gesetzgebungsvorschlägen, die bereits die Cortes passiert haben. Es handelt sich jedoch nicht um eine gleichgewichtige Kammer, entsprechend gering ist ihre Reputation. Allein das Senatskomitee für die Autonomen Gemeinschaften hat in den letzten Jahren an Status als Interessenvertretung und Aufsichtsorgan an Einfluss gewonnen. Über den Senat haben die Autonomen jedoch ein Vetorecht über Verfassungsänderungen - schon ein Zehntel der Senatoren reicht aus, um Verfassungsänderungen, die von den Autonomen als bedrohlich angesehen werden, durch die Bevölkerung per Referendum entscheiden zu lassen.

Eine Vielfalt sektoraler und intergouvernementaler Kommissionen und die Koexistenz nationaler und ethnisch-regionaler Parteien prägt die spanische Politik. Durch Zugeständnisse an die „nicht-historischen“ Autonomen haben die nationalen Parteien zahlreiche Autonomen auf ihre Seite gezogen und die Verhandlungsmacht der maximalistischen Basken und Katalanen geschwächt. Verhandlungen zwischen den Gruppen und Regierungsebenen werden somit entscheidend durch die Interaktionsdynamik zwischen gesamtstaatlichen und regionalen Parteien bestimmt. Die institutionelle Kooperation zwischen Zentralstaat und Regionen, aber auch interregional, findet durch eine Fülle inter-sektoraler Konfe-

---

39 <[www.basques.euskadi.net/t32-448/de/contenidos/informacion/estatuto\\_guernica/de\\_455/adjuntos/estatu\\_a.pdf](http://www.basques.euskadi.net/t32-448/de/contenidos/informacion/estatuto_guernica/de_455/adjuntos/estatu_a.pdf)>.

40 Agranoff, Gallarin, 1997, *Toward Federal Democracy*, 13.

41 Agranoff, Gallarin, 1997, *Toward Federal Democracy*, 14.

renzen und konsultativer Organe statt. Hunderte von Abkommen werden jährlich bei diesen Konferenzen abgeschlossen. Premierminister von verschiedenen Autonomen nehmen zudem regelmäßig an Sitzungen des nationalen Kabinetts teil. Die intersektoralen Konferenzen sind eine Form des exekutiven Föderalismus, der gleichsam als Äquivalent für die Schwäche des Senats fungiert.

## 2.6 Verfassungsgericht als Schiedsrichter

Das Verfassungsgericht genießt ein hohes Maß an Autorität und Unabhängigkeit.<sup>42</sup> Die Ernennung der Verfassungsrichter erfolgt stets infolge von parteiübergreifenden Kompromissen. Die spanischen Regionen sind zwar nicht gleichberechtigt an der Auswahl der Verfassungsrichter beteiligt, haben jedoch ein Mitspracherecht – das Gericht wird also nicht von vornherein als zentrumsfreundlich wahrgenommen. Bevor Konflikte zwischen den Regierungsebenen vor das Verfassungsgericht kommen, tritt ein außergerichtlicher Mechanismus in Kraft, der in einem Drittel der Streitfälle zu einer erfolgreichen Konfliktregelung geführt hat. Das Verfassungsgericht und das Oberste Gericht treffen in der Regel föderalismusfreundliche Entscheidungen; beide sind als Schiedsrichter respektiert, selbst wenn eine höhere Präsenz von Richtern aus den Minderheitengruppen verschiedentlich angemahnt wird. Das Verfassungsgericht hat keine ständige Schiedsrichterrolle gespielt, sondern sich auf gelegentliche Klarstellungen beschränkt.<sup>43</sup> Es hat sich zudem darum bemüht, Konflikte um die symbolische Attribute kollektiver Selbstverständnisse zu entschärfen.

Das Verfassungsgericht hat den Zentralstaat als Gesetzgeber auf dem Gebiet der Grundrechte und im Bereich der Rahmengesetzgebung gestärkt, allerdings stets gegen eine Entleerung der autonomen Zuständigkeiten argumentiert.<sup>44</sup> Anstelle einer vollständigen Kompetenzabgrenzung oder einer Prävalenz nationaler Gesetzgebung folgt das Verfassungsgericht einer Theorie der „unvollkommenen Konkurrenz der Kompetenzen“, d.h. es unterstreicht die Pflicht zur gegenseitigen Zusammenarbeit, rät aber statt klarer Vorgaben zu fallabhängiger Flexibilität.

## 2.7 Fragmentierung und Segmentierung

Nationalistische Mobilisierung hat sich als wirksames Mittel erwiesen, weiterreichende Kompetenzen und bilaterale Arrangements mit der Zentralregierung einzufordern. Nachdem Katalonien beispielsweise erreicht hatte, 15% der Einkommenssteuer einbehalten zu dürfen, wurde die Formel auf andere Regionen ausgedehnt. Die Autonomisierung der „historischen Nationalitäten“ hat somit Nachahmungseffekte ausgelöst. Der spanische Föderalismus dämmt gleichwohl eine Fundamentalmobilisierung ein. Dazu gehören die unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Autonomisierung und der Abschluss bilateraler Abkommen, wodurch eine kollektive Frontstellung zwischen Regionen und Zentralregierung erschwert wird. Selbst die sektoralen Konferenzen auf der Ebene der Autonomieminister werden von der Parteipolitik dominiert, von daher gibt es nur eine geringe horizontale Selbstkoordination der verschiedenen Regionalismen.

---

42 Luis Moreno, 2002, Decentralization in Spain, in: *Regional Studies*, vol. 36.4, 399-408, hier 405.

43 Pedro Cruz Villalón, 1993, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes zu den Autonomen Gebietskörperschaften (1981-1986), in: Lopez Pina (Hg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 195-222.

44 Villalón, 1993, Die Rechtsprechung, 216.

Die regionalen Parteien verfolgen unterschiedliche politische Agenden, die Zentralregierung reagiert darauf differenziert. Verhandlungen über strittige Themen finden vornehmlich zwischen den Parteien statt, sie moderieren das Ausmaß politischer Forderungen. Die Verteilung von Politikfeldern über verschiedene sektorale Konferenzen und der bilaterale Modus von Kompetenzübertragungen wirken zudem einer Aggregation von Gravamina entgegen. Innerregional wird ein möglicher Fundamentalismus durch die vom Verhältniswahlrecht begünstigte Parteienkonkurrenz eingeschränkt – keine nationalistische Partei kann einen Alleinvertretungsanspruch für die jeweilige Autonome Gemeinschaft erheben. Die Interessenheterogenität unter den regionalen Parteien birgt zwar die Gefahr einer Parteienzersplitterung, als Mechanismus zur Fragmentierung nationalistischer Mobilisierung ist dies jedoch positiv zu bewerten. Schließlich können die „historischen Nationalitäten“ nicht mehr exklusiv Ansprüche auf Anerkennung reklamieren, sondern müssen mit den neuen Regionalismen koexistieren und konkurrieren. Die Ausdifferenzierung der kastilisch-spanischen Regionen hat ebenfalls einen fragmentierenden Effekt.

## 2.8 Asymmetrie: flexibel und differenziert

Befürworter der Asymmetrie schätzen deren integrative Effekte, Kritiker halten das System für dysfunktional.<sup>45</sup> Die föderalen Beziehungen sind zweifellos durch ein hohes Maß an Flexibilität in Gestalt bilateraler Verträge zwischen der nationalen Regierung und den Autonomen und die Delegation zentralstaatlicher Kompetenzen geprägt. Die Bildung der Autonomen Gemeinschaften erfolgte in einem offenen Prozess – die „historischen“ Nationalitäten (Baskenland, Katalonien und Galizien) erhielten ihre Autonomie früher als die übrigen Regionen. Regionen wie Andalusien, die Kanaren und Valencia imitierten bald die Vorläufer der „historischen“ Nationalitäten, später gefolgt von Regionen wie Aragon, Asturien, den Balearen, Kastilien-La Mancha, Kastilien-Leon, Extremadura, Murcia und Rioja.

Neben historischen Traditionen erklären sich die Unterschiede im Grad der Autonomie aus der extrem unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit. Die drei wichtigsten Asymmetrien betreffen die ko-offiziellen Sprachen, die Anerkennung des traditionellen Zivilrechtssystems in Katalonien, Galicien, Navarra, Valencia, den Balearen, Aragon und dem Baskenland sowie die Steuerautonomie im Baskenland und Navarra. Institutionelle Unterschiede bestehen darin, ob eine Autonome Gemeinschaft nur aus einer oder mehreren Provinzen besteht und ob zwischen der Region und den Kommunen gesonderte Landkreise bestehen. Darüber hinaus gab es einige Übergangsasymmetrien, spezifische Änderungsverfahren für Regionalstatuten und Begrenzungen in einigen Autonomen in Bezug auf die Auflösung von Regionalparlamenten durch die regionale Regierung.<sup>46</sup>

Unter den historischen Gebieten genießen das Baskenland, Katalonien und Navarra seit dem Mittelalter so genannte „Foralrechte“. Das Bürgerliche Gesetzbuch Spaniens ist z.B. nur insoweit gültig, wie das regionale Recht keine Regelung eines bestimmten Sachverhaltes bereit hält. Die drei genannten Regionen verfügen auch über eine eigene Polizei. Einige autonome Gemeinschaften genießen zudem eine umfassende Steuerhoheit. Das Baskenland, Katalonien, Andalusien und Galizien profitierten von einem schnelleren und weiter reichenden Kompetenztransfer. Nach dem Militärputsch von 1981 wurde das dispositive Prinzip zugunsten einer flächendeckenden „Autonomisierung“ (*café para todos*) aufge-

---

45 Cesar Collino, 2007, Die Dimensionen und der Wandel der föderalen Asymmetrien in Spanien. Zurück an den Anfang? Unveröffentlichtes Papier, Madrid Juni.

46 Cesar Collino, 2007, Die Dimensionen.

geben. Asymmetrien galten damit nicht mehr als exklusive Vorrechte der „historischen“ Nationalitäten bzw. der sieben Autonomen Gemeinschaften mit höherem Autonomiegrad.

Die Zentralregierung hat sich aus Effizienzgründen in der Regel für eine Begrenzung der Asymmetrien ausgesprochen, sie jedoch durch bilaterale Arrangements immer wieder ermöglicht. Die regionalen Parteien – in Spanien als „Nationalisten“ tituliert – machen ihre Unterstützung für die Zentralregierung von solchen Zugeständnissen abhängig. Jene Autonomien, die nicht zu den „historischen Gemeinschaften“ gehören, konstruieren ihrerseits geschichtliche Eigenheiten und bestreiten damit die Privilegien des Baskenlandes, von Navarra und Katalonien – mit einer Statusangleichung als Folge. Identitätspolitik erweist sich als wirksames Mittel der Ressourcenumverteilung.

Während einige autonome Gemeinschaften loyal gegenüber der Verfassung und der Zentralregierung sind und primär symmetrische Behandlung einklagen, ist im Baskenland und in Katalonien unklar, ob die dortigen nationalistischen Parteien die Asymmetrien mit dem Ziel einer Konföderalisierung bzw. künftigen Nationalstaatsbildung auszuweiten trachten. Eine Vielzahl zentralstaatlicher Kompetenzen sind nach wie vor nicht - wie ursprünglich geplant - übertragen worden, was insbesondere vom Baskenland und Katalonien angemahnt wird. Das Baskenland und Katalonien suchen auf jeden Fall die Zweiklassengesellschaft unter den autonomen Gemeinschaften zu verteidigen. Eine Rückkehr zum *status quo ante* ist jedoch ausgeschlossen. Der *Pacto Autonómico* von 1992 passte die Kompetenzen der anfänglich schwächer ausgestatteten Autonomien an das Niveau der starken an. Außer im Gesundheitsbereich und vorübergehend im Bildungswesen haben die Autonomen Gemeinschaften damit weitgehend gleiche Kompetenzen. Nicht davon betroffen sind das Foralsystem und die Sprachgesetzgebung.<sup>47</sup>

Der Wettbewerb unter den Autonomien ist hoch, und zwar selbst wenn sie von der gleichen Partei regiert werden. Der interregionale Wettbewerb hat zu einer Dezentralisierung geführt, die während des Verfassungsprozesses ursprünglich nicht erwartet worden war. Regionale Parteien wetteifern darin, gegenüber der nationalen Opposition und den regionalen Vorsitzenden der nationalen Regierungspartei mehr Dezentralisierung zu fordern. *De jure* Asymmetrien, die teils aus historischen Vorrechten, teils aus der unterschiedlichen Geschwindigkeit bei der Bildung von Autonomen Gemeinschaften resultierten, haben freilich an Dramatik verloren. Der Anspruch auf Sonderrechte wird in den meisten Autonomien zumindest durch geteilte Vorstellungen über die staatsbürgerliche Gleichheit und demokratischen Konstitutionalismus eingehegt.<sup>48</sup>

## 2.9 Transethnische Aggregation von Interessen

Die Vielfalt ethno-linguistischer Gruppen spiegelt sich im Parteiensystem wider; starke regionale Parteien sind vornehmlich im Baskenland, Katalonien, in Galicien und auf den kanarischen Inseln anzutreffen. Bei den Wahlen zum nationalen Parlament im Jahre 2008 haben jedoch 89% der Wähler ihre Stimmen für nationale Parteien abgegeben und nur sieben Prozent für regionale bzw. nationalistische Parteien. Selbst in den regionalistischen Hochburgen votierten bei den nationalen Parlamentswahlen 62% der Wähler in Katalonien für nationale Parteien (verglichen mit 40.5% bei den Regionalwahlen) bzw. 57% der Wähler im Baskenland (verglichen mit 45% bei den Regionalwahlen).<sup>49</sup>

---

47 Klaus-Jürgen Nagel, 2002, Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Föderalismus in Europa, Zukunftsforum Politik, Nr. 51, 30-47, hier 35ff.

48 Collino, 2007, Die Dimensionen.

49 Moreno, Collino, 2008, Diversity.

Regionale Parteien sind seit 1993 für die nationale Regierungsbildung nötig. Die Regionalparteien verfolgen primär regionalistische Interessen, da sie sich aber sowohl über „Autonomie versus Zentralregierung“ als auch die Links-Rechts-Achse definieren, können die beiden großen nationalen Parteien gemeinsame Politikfelder auf der Links-Rechts-Achse mit den Regionalparteien identifizieren. Hilfreich für die Parteienkooperation ist zudem, wenn es gemeinsame Interessen gegenüber der EU gibt.

Das Verhältniswahlrecht in Spanien fördert aufgrund seiner spezifischen Ausprägung große gesamtstaatliche Parteien, gibt jedoch Regionalparteien eine hohe Chance auf Vertretung in den Provinzwahlkreisen. Das Wahlsystem hat aggregierende, regionalrepräsentative, fragmentierende und integrative Effekte<sup>50</sup> - es filtert kleinere landesweite Parteien aus, da diese in den zahlreichen kleinen Wahlkreisen, in denen nur eine einstellige Zahl von Mandaten zu vergeben ist, wenig Chancen auf einen Parlamentssitz haben. Das Verhältniswahlrecht hat in dieser Hinsicht einen aggregierenden Effekt. Selbst regionalistisch gestimmte Wähler werden, damit ihre Stimmen nicht verloren gehen, bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus eher die großen gesamtstaatlichen Parteien wählen und zu beeinflussen versuchen. Dieser Effekt trifft allerdings nicht Regionalparteien mit festem Wählerstamm.

Die Berücksichtigung regionaler Interessen in der nationalen Regierung hängt wesentlich davon ab, ob die nationalen Parteien von den Regionalparteien für die Regierungsbildung abhängig sind. Die Regionalparteien hängen wiederum von den Mehrheitsverhältnissen im nationalen Kongress ab. Die Autonomen betreiben dabei wortstark Identitätspolitik, da keine regionale Partei sich erlauben kann, Kompromisse gegenüber der Zentralregierung einzugehen, ohne von dort Zugeständnisse zu bekommen. Die Zusammenarbeit der regionalen Parteien untereinander ist derweil marginal, es überwiegt ein bilaterales Muster gegenüber der Zentralregierung. Da der Kompetenztransfer jeweils individuell geregelt wird, kann die Regierung in Madrid den Druck regionalistischer Parteien bzw. von Autonomieregierungen individualisieren.

Eine Zusammenführung von Wählern unterschiedlicher „nationaler“ Herkunft findet vor allem in den Autonomen statt, wo es häufig zu Pakten oder Koalitionen von gesamtstaatlichen mit regionalen Parteien kommt. Mit dem Residenzprinzip wird um die Stimmen der Migranten und Immigranten in den jeweiligen Autonomen geworben.<sup>51</sup> Die beiden großen nationalen Parteien reagieren auf die regionale Vielfalt durch Inkorporation regionaler Politiker, durch regionale Ableger und Koalitionsbereitschaft. Das Parteiensystem in Spanien folgt auf nationaler und regionaler Ebene einer je eigenen Logik – auf der nationalen Ebene ist die Links-Rechts-Spaltung dominant. Regionale Parteien verfolgen hingegen eine Autonomieagenda und nehmen durch Beteiligung an nationalen Koalitionsregierungen auch auf die Politik in Madrid Einfluss. Dies wiederum setzt die nationalen Parteien *PSOE* und *Partido Popular* unter Druck, sich selbst zu föderalisieren bzw. auf Autonomieforderungen zu reagieren.<sup>52</sup> Die regionalen Parteien sind Hauptakteure der Autonomisierung – sie profilieren sich als Vertreter einer Kompetenzerweiterung. Durch die Einbeziehung in Koalitionsregierungen oder die Stützung von Minderheitenregierungen werden die regionalen Parteien allerdings auch in nationale Verantwortung eingebunden.

---

50 Jonathan Hopkin, 2005, Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes, in: Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 375–394.

51 Daniele Conversi, 1997, *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilization*, Reno: University of Nevada Press, 214.

52 Josep M. Colomer, 1998, The Spanish ‚State of Autonomies‘: Non-Institutional Federalism, in: *West European Politics*, vol. 21, No. 4 (Oct.), 40-52.



## 2.10 Öffentliche Güter und Dienstleistungen

Die spanische Verfassung enthält das Prinzip der inter-territorialen Solidarität. Kritiker wenden ein, dass die inter-regionalen Diskrepanzen jedoch nach wie vor hoch sind, die Zentralregierung zu viel Kontrolle über die Steuerdezentralisierung ausübt, die Höhe der Solidaritätsbeiträge intransparent und Sache des Zentralstaates bleibt, das Angebot öffentlicher Güter ineffizient ist, viele Regionalverwaltungen hoch verschuldet sind und die Angleichung der öffentlichen Dienstleistungen einen positiven Wettbewerb um regionale Steuervorteile einschränkt. Die interregionale Solidarität würde gerade durch den Modus bilateraler Verhandlungen unterminiert.<sup>53</sup> Der traditionelle Zentrum-Peripherie-Konflikt hat jedoch an Schärfe eingebüßt: Die Unterschiede in Einkommen und Infrastruktur zwischen den Regionen haben infolge zentralstaatlicher Politik und des EU-Strukturfonds erheblich abgenommen. In der Gesamtbilanz hat das spanische Autonomiemodell Entwicklungsimpulse ausgelöst, Beschäftigung gefördert und die interregionale Solidarität gestärkt. Ungeachtet der regulativen Widersprüche und des temporären Chaos, das die Autonomisierung hervorrief, lag eine Voraussetzung für die wirtschaftlichen Erfolge in den intergouvernementalen und überparteilichen Pakten.<sup>54</sup>

## 2.11 Ergebnisoffenheit

Die offene Autonomisierung Spaniens hat ein hohes Maß an Flexibilität ermöglicht. Die Ambiguität der Autonomievorgaben in der Verfassung führt zwar regelmäßig zum Ruf nach nationaler Grenzziehung, die Mehrdeutigkeit erweist sich aber als Konfliktregelungsmechanismus. Der Konflikt um widerstreitende Souveränitätsvorstellungen wurde nicht verfassungsrechtlich entschieden, sondern in die Arena öffentlicher Deliberation verwiesen. Der Disput bleibt damit politisiert, ein Antagonismus von Gewinnern und Verlierern wird jedoch vermieden. Die konstitutionelle und rechtliche Ambiguität dämmt eine Fundamentalideologisierung ein und eröffnet stattdessen Verhandlungsarenen, sie ermöglicht die Koexistenz widerstreitender Staatsvorstellungen. Das spanische System basiert letztlich auf föderalem Vertrauen statt kodifizierter Bundestreue. Bundesvertrauen geht nicht von einem prä-existenten Konsens oder dem Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ aus, sondern von ergebnisoffenen Verhandlungen, die die Legitimität und Berechtigung von Interessenunterschieden wechselseitig akzeptieren.<sup>55</sup> Eine „wasserdichte“ rechtliche Kompetenzzuweisung hätte das Vertrauen in den föderalen Prozess mutmaßlich früh belastet. Die exekutiven und Parteieliten konnten regelmäßig durch Verhandlungen zu Vereinbarungen kommen. Innerhalb eines generellen Rahmens ist ein hohes Maß an bilateraler Flexibilität möglich, keine der Konfliktparteien muss sich grundsätzlich als struktureller Verlierer empfinden.

## 2.12 Fazit

Obschon Anfang der 1990er Jahre eine Balkanisierung Spaniens befürchtet wurde, scheinen Forderungen nach Unabhängigkeit nur von einer Minderheit im Baskenland getragen zu werden. Ob sich Spanien gegen Sezession erfolgreich immunisiert hat, ist nicht vorher-

---

53 Jaon Rossello Villalonga, 2000, Non-Institutional Federalism in Spain, in: Journal of Public Finance and Public Choice, XVIII, No. 2-3, 131-153.

54 Victor M. Perez-Diaz, 1993, The Return of Civil Society. The Emergence of Democratic Spain, Cambridge: Harvard University Press, bes. Kapitel 4 (184-235).

55 Can Erk, Alain-G. Gagnon, 2000, Constitutional Ambiguity and Federal Trust: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium, in: Regional & Federal Studies, vol 10, No. 1 (Spring), 92-111, hier 94.

zusagen. Es lässt sich zwar aus der immer weiteren „Erfindung von Nationen“ politisches und finanzielles Kapital schlagen, und insofern ist maximalistisches Verhalten zweckrational, allerdings findet dies mit Ausnahme der terroristischen ETA im Rahmen der Verfassungsordnung und auf demokratische Weise statt. Das Verhältniswahlrecht trägt zur Ausdifferenzierung der regionalen Parteiensysteme bei und beeinträchtigt die Möglichkeiten einer nationalistischen Fundamentalmobilisierung. Die nationalen Parteien sind infolge der Autonomisierung genötigt, sich selbst zu föderalisieren. Für die intergouvernementalen Beziehungen sind wiederum nicht nur die nationalen Parteien, sondern auch die regionalen Parteien unverzichtbar. Die meisten regionalen Parteien sind damit prinzipiell koalitionsfähig.<sup>56</sup>

Allerdings ist die permanente Aufladung der Wahlkämpfe mit Verfassungsfragen nicht wirksam eingehegt werden. Die beiden gesamtstaatlichen Parteien wetteifern darin, den Autonomien stets bessere Angebote zu machen, um die regionalen Parteien auf ihre Seite zu ziehen. Das spanische System hat die dominante Stellung der beiden Großparteien nicht beendet, aber doch minimiert. Einer polarisierenden Machtkonzentration in einer Partei sind aufgrund der unterschiedlichen regionalen Wahlkampflogiken und Parteienkalküle Grenzen gesetzt. Möglicherweise könnte ein deliberativer Verfassungskonvent zwischen allen relevanten Parteien zur Bestimmung der Autonomiegrenzen beitragen.<sup>57</sup>

Kritik am spanischen Föderalismus bezieht sich vor allem auf die mangelnde Anerkennung des plurinationalen Charakters, die Schwäche der zweiten Kammer und die Beschränkung der Mehrsprachigkeit auf die jeweilige Autonomie. Ein wesentliches Defizit des spanischen Autonomiestaates liegt zudem in der geringen Machtbeteiligung der Regionen auf gesamtstaatlicher Ebene. Die künftige Entwicklung des spanischen Föderalismus dürfte durch Forderungen nach weiterer Delegation von Kompetenzen – insbesondere steuerlichen – an die Autonomien gekennzeichnet sein. Folglich wird sich Spanien stärker in Richtung eines entflechteten Wettbewerbsföderalismus zu Lasten des ausgleichenden Solidaritätsföderalismus entwickeln.

Die Konflikte um die Privilegierung des Baskenlandes und von Navarra werden anhalten. Zu erwarten ist hoher Druck seitens Kataloniens – gefolgt von weiteren Autonomien - auf eine Statusangleichung. Die Nagelprobe wird im Umgang mit der baskischen Forderung nach einer Konföderalisierung bestehen. Sollten im Zuge der Nationalisierung einiger Autonomien Forderungen nach Loslösung hinreichenden Zuspruch erhalten, müssten die rechtlichen und demokratischen Bedingungen einer Sezession geklärt werden.

---

56 Zu Parteien und föderalen Institutionen vgl. Rudolf Hrbek (ed.), 2004, *Political Parties and Federalism*, Baden-Baden: Nomos, darin besonders Ronald L. Watts, *The Interaction of Political Parties and Federal Institutions*, 203-207.

57 Die Idee verdanke ich Jose Ramon Montero (Fundacion Juan March), Gespräch in Madrid, 30.5.2007.

### 3. Polymorpher Föderalismus in Indien

Indien wird häufig als Modell für die Koexistenz und die Wandlungsfähigkeit multipler Identitäten präsentiert.<sup>58</sup> Glaubte man hingegen den konventionellen Theorien zu den Voraussetzungen demokratischer Herrschaft, so hätte Indien an seiner ethnischen, sprachlichen, religiösen, kulturellen und sozialen Heterogenität längst zerbrechen müssen. Diese Perspektive ignoriert jedoch die Empirie indischer Politik, dass nämlich trotz massiver ethnischer und kommunaler Mobilisierung und horrenden Gewaltepisoden pan-indische, regionale und sub-regionale Identifikationen koexistieren und eine Demokratie – wenn auch mit Defekten – in einer extrem heterogenen Gesellschaft möglich ist.<sup>59</sup>

Indien ist mit fast 1,3 Milliarden Einwohnern (2007) nach China der zweitbevölkerungsreichste Staat der Welt. Mindestens zehn Religionen gibt es in Indien: Hindus (80,5%), Moslems (13,4%), Christen (2,3%), Sikhs (1,9%), Buddhisten (0,8%), Jains (0,4%) sowie Adivasi, Parsen, Bahai und Juden (letztere zusammen 0,6%).<sup>60</sup> In Nord- und Mittelindien leben vornehmlich Indo-Arier (72%), im Süden Draviden (25%) und im Nordosten mongolische Stämme (3%). Die Urbevölkerung (Adivasis) lebt weitgehend in abgelegenen Berggebieten. Die Gesamtzahl der gesprochenen Sprachen wird mit 281 bis 1658 angegeben. Die Verfassung erkennt neben Hindi und Englisch 21 weitere offizielle Sprachen an, die überwiegend die Grundlage für die Abgrenzung der Gliedstaaten voneinander bilden. Über 96% der Gesamtbevölkerung sprechen zumindest eine der offiziellen Hauptsprachen.<sup>61</sup> Die größten Sprachgruppen sind Hindi, Telugu, Bengali, Marathi, Tamil, Urdu, Gujarati, Kannada, Assam, Sindhi und Sanskrit. Innerhalb der sieben naturgeographischen Regionen Indiens gibt es wiederum etwa 60 sozio-kulturelle Subregionen mit spezifischen Identitäten. Zahlreiche ethnische Gruppen verfügen jedoch nicht über ein eigenes Territorium, Gliedstaaten und die Verbreitung von Sprachgruppen sind mitnichten kongruent.<sup>62</sup>

- 
- 58 Für Gespräche und Informationen zum indischen Föderalismus danke ich Mujib Alam, Mohammad Salim Ali, Hamid Ansari, Balveer Arora, Jyotsna Bakshi, Sansuma Bwismuthiary, Rupak Chattopadhyay, Abdullah Chishti, Rashmik Doraiswamy, Francine Frankel, Dipankar Gupta, Mallika Joseph, Nirmala Joshi, Arshi Khan, B.S. Kharmawphlamg, Shri P.R. Kyndiah, Akthar Majeed, Deba Mohanty, Jamal M. Moosa, Nasir Raza Khan, Javed A. Khan, Nixon Mathur, Binalakshmi Nepram, Amitabha Pande, Ash Narrain Roy, G.M. Shah, H.K. Sharma, Rudra Sil, Ajay Kumar Singh, Mohammed Sohrrab, Kumar Surabh, Ramesh Takur, Douglas Verney, Abdulkalim Vijapur, Klaus Voll und Christian Wagner. Katharina Schneider hat als Praktikantin wertvolle Recherchehilfen geleistet.
- 59 Zwischen September und Dezember 2006 wurden im Rahmen dieses Projektes Interviews mit 14 Vertretern nationaler und regionaler Parteien durchgeführt, die Abgeordnete im Ober- oder Unterhaus des indischen Parlaments sind. Interviews mit folgenden Abgeordneten der Lok Sabha: Shri Ratilal Kalidas Varma (BJP/Gujarat), 27.9.2006; Sansuma Bwismuthiary (Independent/Bodoland), 29.6.2006; Churchill Braz Alemao (INC/Goa), 22.11.2006; Dharmendra Pradhan (BJP/Deogarh, Orissa); Mohammad Salim (CPI(M)/Kolkata), 24.11.2006; Devendra Prasad Yadav (RJD/Jhanjharpur, Bihar); V. Radhika Selvi (DMK/Tiruchendur, Tamil Nadu), 15.11.2006; Kalpana Ramesh Narhire (Shiv Sena/Osmanabad, Maharashtra), 25.10.2006; Sudam Marandi (JMM/Mayurbhanj, Orissa); Kinjarapu Yerrannaidu (TDP/Srikakulam, Andhra Pradesh). Interviews mit Abgeordneten der Rajya Sabha: B.J. Panda (BJD/Rajya Sabha, Orissa); Abu Asim Azmi (SP/Uttar Pradesh), 26.11.2006; S.G. Indira (AIADMK/Tamil Nadu), 15.11.2006; Robert Kharshiing (NCP/Meghalaya), 1.12.2006; darüber hinaus Interviews mit Regierungsvertretern im Sept. und Nov. 2006: Dharendra Singh, Kommissar der „Commission on Centre-State-Relations“; S.N. Sahu, Direktor im Büro des Premierministers; D.D. Chhotoray, Sekretär im Department of Official Languages; R.P. Dash, „Joint Director“ im Büro des Vizepräsidenten; Smt. P. Narayanmurthy, Joint Secretary, Ministry of Social Justice and Empowerment; Nixon Mathur, National Minorities Development & Finance Corporation, New Delhi; Amitabha Pande, Exekutivsekretär Inter-State Council, Government of India, New Delhi; Sh. H.K. Sharma, Abteilungsleiter, Ministry of Tribal Affairs, New Delhi. Für Unterstützung bei den Interviews mit Abgeordneten beider Kammern bin ich Deba Mohanty sehr zu Dank verpflichtet.
- 60 Census of India 2001 unter: <[www.censusindia.gov.in](http://www.censusindia.gov.in)>.
- 61 Thomas Benedikter, 2007, *Autonomen der Welt*, Bozen: Verlagsanstalt Athesia, 252.
- 62 Katherine Adeney, 2007, *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*, New York: Palgrave McMillan, 125.

### 3.1 Konfliktfelder

Ethnische Dispute basieren in Indien ebenso wie Kastenkonflikte und interreligiöse Konflikte auf der Politisierung zugeschriebener Merkmale, d.h. dem politischen Gebrauch intergenerationell übertragener, nicht durch Leistung erworbener Charakteristika mit dem Ziel der Hierarchisierung, Homogenisierung und Kontrolle von Gruppen. Als dominante Konflikte werden ethnische bzw. kommunale Konflikte zwischen Hindus und Muslimen, Sezessionismus, ethnische Mobilisierung im Nordosten, Verteilungskonflikte zwischen armen und reichen Staaten, die gewaltsame Mobilisierung verarmter Bauern („Naxaliten“) sowie Konflikte um zentralstaatliche Übergriffe genannt. Politische und wirtschaftliche Konkurrenz prägt das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander.

Als Ursachen für Gruppenmobilisierung gelten die sozio-ökonomische Depravierung, die Instrumentalisierung von Gruppen für Wahlkämpfe und Gegenreaktionen zu zentralstaatlicher Unterdrückung. Häufig scheinen Ansprüche auf „gerechte“ Teilhabe an Ressourcen ein Antrieb für ethnische Mobilisierung zu sein.<sup>63</sup> Das Aufkommen macht- und ressourcenbewusster Eliten unter rückständigen Gruppen und deren Politisierung als Wählergruppen hat ebenfalls zur Mobilisierung beigetragen. Durch die omnipräsenten Minderheitenquotierungen befördert das indische System ohnehin die Verfestigung von Gruppengrenzen. Die generelle Befürchtung, dass dem indischen Föderalismus eine Eskalationsdynamik innewohnt, hat sich jedoch nicht bestätigt.

Unter den dominanten Konflikten sticht die Spaltung zwischen Hindus und Muslimen hervor, die sich vielfach in kommunaler Gewalt äußert - allerdings nicht flächendeckend, sondern mit regionalen Schwerpunkten und auf kommunaler statt gliedstaatlicher Ebene. Zu den Konflikten auf der Grundlage „askriptiver“ Merkmale gehört die Spaltung zwischen Sprachgruppen, wobei ethno-linguistische Forderungen sich vielfach mit ökonomischen und politischen Autonomieansprüchen verbinden. Die Politisierung von regionalen und ethnischen Differenzen ist jedoch nicht konstant, Angehörige der gleichen Herkunftsgruppe sind in ihren politischen Präferenzen mitnichten homogen, die Herkunft wird nur in bestimmten Kontexten zu einer Fundamentalkategorie. Der Parteien- und Wahlkampfdynamik kommt dabei ausschlaggebende Bedeutung zu.

Zur Eskalation der Konflikte haben regelmäßig der Machtmissbrauch der Unionsregierung, polarisierende Wahlkämpfe, die Bewaffnung und Gewaltanwendung von Protestgruppen, aber auch die äußere Unterstützung von Gewalt beigetragen. Da das indische Mehrheitsystem lange die nationalen „Volksparteien“ begünstigte, kann Minderheitenmobilisierung auch als Reaktion auf den Majoritarismus verstanden werden. Die Gründung von neuen Gliedstaaten löste wiederum Unzufriedenheit der „Minderheiten in der Minderheit“ aus. Die neuen Mehrheiten präferieren Angehörige der eigenen Gruppe bei der Vergabe öffentlicher Posten, nicht-dominante Gruppen fühlen sich folglich diskriminiert.

### 3.2 Institutionelle Arrangements

Indien übernahm von der britischen Kolonialmacht einen hochgradig zentralisierten Staat. Wesentliche Elemente davon sind erhalten geblieben: Das Recht des nationalen Parlaments, die föderale Struktur abzuändern, die Zuweisung der Residualvollmachten an das nationale Parlament, der Gesetzgebungsvorbehalt der Gouverneure und die Möglichkeit, durch eine Direktverwaltung, die gewählte Regierung in den Staaten teilweise oder voll-

---

63 Harish K. Puri, 1997, *Federalism in Multi-Cultural Societies: Issues for Consideration*, in: Rasheeduddin Khan (ed.), *Rethinking Indian Federalism*, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences, 51.

ständig aufzuheben. Der Verfassung liegen gleichwohl föderale Prinzipien zugrunde. Die Föderalisierung hat in den letzten zwei Jahrzehnten einen zusätzlichen Schub erfahren, und zwar besonders infolge der Politisierung von sozial und wirtschaftlich benachteiligten Gruppen, d.h. den Unterkasten mit hoher Konzentration in einigen Gliedstaaten, und von ethnischen Regionen im Nordosten. Die früher weit verbreitete Direktverwaltung durch die Unionsregierung ist durch Gerichtsentscheidungen eingedämmt worden. Die Ineffizienz des zentralistischen Entwicklungsmodells und der Niedergang der Kongress-Hegemonie haben ebenfalls zur Stärkung des Föderalismus beigetragen. Schließlich sind weitere pan-indische, vor allem aber regionale Parteien entstanden, die die regionalen bzw. spezifischen Gruppeninteressen vertreten.<sup>64</sup>

Die Verfassung von 1949 bezeichnet Indien als Union und nicht als Föderation, sie geht von einem Staatsvolk aus („*We, the people of India*“). Indien besteht gegenwärtig aus 28 Gliedstaaten und sieben Unionsterritorien, die wiederum in 593 Verwaltungsdistrikte untergliedert sind. Das indische Recht erkennt vier Kriterien für Minderheiten an: Die Religion, die Sprache, die Stammeszugehörigkeit und die Kaste, wobei jedoch nur die Sprache und die Stammeszugehörigkeit als mögliche Kriterien für Territorialautonomie zählen. Mit der Entscheidung für Sprachgrenzen als Kriterium für die Bildung neuer Bundesstaaten sollten andere Identitätsmerkmale an einer Politisierung gehindert werden.<sup>65</sup>

Die indische Verfassung schreibt eine parlamentarische Demokratie und Volkssouveränität vor. Staatsoberhaupt ist der Präsident. Im Notstandsfall kann der Präsident direkt über Teile oder Gesamtindien regieren (*President's Rule*).<sup>66</sup> Die Exekutive jedes Staates wird formell vom Gouverneur angeführt, der vom Präsidenten – *de facto* jedoch dem Premierminister - ernannt wird. Der Gouverneur übt gleichsam präsidentiale Funktionen innerhalb der Gliedstaaten aus, er kann das Parlament auflösen, die Regierung entlassen und während der Parlamentspause Anordnungen erlassen, die gerichtlich nicht angefochten werden können. Der Gouverneur fungiert im Krisenfall als eine Art Zwangsverwaltung durch die Unionsregierung, beschränkt sich jedoch in „normalen Zeiten“ auf repräsentative Aufgaben. Die Amtsausübung des Gouverneurs ist immer wieder für parteipolitische Zwecke missbraucht worden, besonders bei der Durchsetzung der direkten Präsidialverwaltung.

Das Parlament besteht aus dem Unterhaus (*Lok Sabha*) und dem Oberhaus (*Rajya Sabha*). In der *Lok Sabha* - nach dem Mehrheitswahlrecht für fünf Jahre gewählt - werden die Sitze im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße der Gliedstaaten verteilt. Das Unionsparlament hat das Recht, mit einfacher Mehrheit und durch einfache Gesetzgebung neue Gliedstaaten zu bilden, deren Grenzen zu verändern und die Abtrennung bzw. Fusion von neuen Gliedstaaten zu beschließen.<sup>67</sup> Die Territorialautonomie liegt somit im Ermessen des Zentralstaates, eine demokratische Willensäußerung der regionalen Bevölkerung ist nicht Voraussetzung. Beide Kammern sind jedoch an Verfassungsänderungen beteiligt, für eine Änderung ist eine einfache Mehrheit der absoluten Abgeordnetenzahl und zwei Drittel der anwesenden und abstimmenden Abgeordneten nötig. Änderungen, die die intergouvernementalen Kompetenzen betreffen, bedürfen zusätzlich einer Ratifikation durch mindestens die Hälfte der gliedstaatlichen Parlamente. Formell schützt die Verfassung also die Glieder vor einseitiger Kompetenzänderung.

---

64 M.P. Singh, Himanshu Roy, 2005, Introduction, in: dies. (eds.), *Indian Political System*, New Delhi: Manak Publications, xiiif.

65 So David Stuligross, Ashutosh Varshney, 2002, *Ethnic Diversities, Constitutional Designs, and Public Policies in India*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, 429-458, hier 439.

66 Rekha Saxena, 2006, *Situating Federalism. Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*, 115f.  
67 Benedikter, 2007, *Autonomie*, 250.

Die *Rajya Sabha* besteht aus 245 Abgeordneten, von denen 233 durch indirekte Wahl und Verhältniswahlrecht mit übertragbarer Einzelstimmgebung in den gliedstaatlichen Parlamenten gewählt und 12 durch den Präsidenten ernannt werden. Die Zusammensetzung der gliedstaatlichen Parlamente spiegelt sich so weitgehend in der Zusammensetzung des Oberhauses wider. Die Glieder sind auf Unionsebene entsprechend ihrer Bevölkerungszahl repräsentiert, d.h. es gibt keine gleiche Repräsentation oder Überrepräsentation der kleineren Bundesstaaten. Die Kammern sind jedoch nicht gleichgewichtig, die *Lok Sabha* kann die *Rajya Sabha* überstimmen.<sup>68</sup>

Die Gliedstaaten sind in ihrer Identität und Autonomie wenig geschützt, denn die Unionsverfassung legt deren politisches System fest. Die Residualvollmachten liegen allein bei der Union. Zudem sind die Kompetenzen aufgrund der langen Liste der Gemeinschaftskompetenzen (mit Gesetzgebungsvorbehalt der Union) nur ungenügend zwischen den Regierungsebenen getrennt.<sup>69</sup> Die Staaten verfügen über keine Verfassungsautonomie, vielmehr gibt es eine standardisierte Staatenverfassung, die Teil der Bundesverfassung ist, eine Ausnahme bildet Jammu & Kaschmir. Die Entscheidungshoheit des nationalen Parlaments erstreckt sich auch auf die Gesetzgebung in den gliedstaatlichen Parlamenten. Jeder Staat besitzt eine eigene gesetzgebende Versammlung, die in manchen Staaten aus zwei Kammern besteht, bei der Gesetzgebung, für programmatische Debatten oder die Kontrolle der Exekutive jedoch nur eine sehr eingeschränkte Rolle spielt. In den bundesstaatlichen Parlamenten werden Sitze für die *Scheduled Castes* reserviert, die etwa 20% aller Sitze umfassen.

Indien hat ein vielschichtiges System, um sich für die Belange nicht-dominanter Gruppen einzusetzen. Mehrere Ministerien dienen der Umsetzung von „*affirmative action*“-Programmen für Unterkasten und wenig entwickelte Stämme. Eine nationale Kommission tritt gegen die Diskriminierung religiöser Minderheiten im öffentlichen Dienst, im Geschäftsleben, in Kontakten mit der Polizei und dem Rechtswesen sowie im Bildungssektor ein. Die Bundesstaaten sind angehalten, die Grundschulbildung in Minderheitensprachen anzubieten, allerdings wird dies aus Kostengründen nicht durchweg umgesetzt. Der indische Präsident ernennt einen Ombudsman für Sprachminderheiten, der die Umsetzung der Sprachrechte in den Bundesstaaten überprüft, eine eigenständige Repräsentation auf der Grundlage von Sprachgruppen ist jedoch nicht vorgesehen.

### 3.3 Diskurse über Multinationalität und Multikulturalismus

Die Einheit Indiens wird mit unterschiedlichen Narrationen, Grundsätzen und Verhaltensmustern beschworen – dem Bezug auf die Veden, der „heiligen Sprache“ des Sanskrit, der *Bhakti*-Bewegung, dem Effekt des Monsun-Rhythmus, religiösen Praktiken, dem Kastensystem, der Kolonialerfahrung, der britischen Erbschaft, dem Nationalismus der Kongress-Partei, der Rolle Indiens unter den „Blockfreien“ oder der zentralstaatlichen Wirtschaftsplanung bis Anfang der 1990er Jahre. Darüber hinaus findet sich häufig die Behauptung, dass eine aus vielen regionalen Variationen zusammengesetzte indische Kultur bzw. ein pan-indisches Bewusstsein existiert, das sich seit dem Mittelalter in Verhaltensmustern gegenüber wechselnden Herrschern, bürokratischen Gewohnheiten, Patron-Klienten-

---

68 J.C. Johari, 2006, Indian Parliament, New Delhi: Metropolitan Book, 35-49.

69 Diese föderalen Kriterien, die sich idealtypisch am US-Modell orientieren, gehen zurück auf Ivo Duchacek, 1987, Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics, Lanham: University Press of America.

Beziehungen, Revolten und Literaturtraditionen herausgebildet hat. Unterschiede in den Kulturen sind in dieser Sicht Variationen eines gemeinsamen Themas.<sup>70</sup>

Das Indus-Tal ist gleichermaßen Geburtsstätte des Hinduismus, Buddhismus, Jainismus und des Sikhismus. Die Subsummierung von Buddhisten, Jains und Sikhs unter das Image einer gemeinsamen Hindu-Zivilisation schließt indessen Muslime, Christen und Juden als nicht-indisch aus. Tradierte Narrationen über Zwangskonversionen zum Islam, die Zerstörung von Tempeln und Gewalt unter der Herrschaft der islamischen Moguln werden dabei von Vertretern der Hindutva wiederbelebt.<sup>71</sup> Nicht-dominante indigene Religionsgemeinschaften empfinden die behauptete Zugehörigkeit zu einer übergeordneten, religiös fundierten Hindu Nation (*Hindu Rashtra*) als Verbrämung eines Überlegenheitsanspruches der Hindus.

Das maßgeblich von den Führern der Kongress-Partei geformte indische Nationalbewusstsein proklamierte die Säkularität Indiens. Muslime, Sikhs und andere religiöse Minderheiten sind seither frei, ihre Religion und ihr Personenstandsrecht zu praktizieren und ihre Sprache und Kultur zu bewahren, sie sind jedoch nicht berechtigt, einen eigenen Staat, separate Wahlkreise oder eine proportionale Vertretung in Parlamenten und Regierungsämtern einzufordern.<sup>72</sup> Religiöse Gemeinschaften können mithin personale Autonomie, nicht jedoch territoriale Autonomie praktizieren.

- Multikulturalismus

Indische Diskurse stellen gern das Image einer synkretistischen Nation, des Multikulturalismus, eines „*composite India*“ und die Unterstützung für benachteiligte Gruppen heraus. Allerdings ist der Multikulturalismus inkonsistent. Als Staatssprache wird Hindi gefördert, zudem werden starre Kastengrenzen durch die staatliche Praxis verfestigt, schließlich gab es phasenweise Bemühungen, die Sikhs, Jains und Buddhisten zur Akkulturation an den hinduistischen Mainstream zu bewegen. Provinzen mit nicht-hinduistischen Mehrheiten hatten es schwer, einen eigenen Gliedstaat zugestanden zu bekommen, weil traditionelle Dominanz- und Kontrollansprüche von Hindus nachwirken.<sup>73</sup>

Zwischen der pan-indischen Rhetorik und der politischen Praxis bestehen somit erhebliche Missverhältnisse. Die Mobilisierung kommunaler und ethnischer Gruppen, aber auch der Unterkasten kann als Antwort auf befürchteten Homogenisierungsdruck interpretiert werden. Einige Autoren beklagen zudem, dass die pan-indische Ideologie von der „herrschenden Klasse“ auf Kosten regionaler Kulturen aufoktroiert wurde, die politischen Eliten sich nach Nehru mit Machterhalt statt Nationsbildung befassten und regionale Eliten die Gruppendifferenzen für parochiale Interessen und politische Gewinne instrumentalisieren.<sup>74</sup> Dass die ethnische, religiöse, sprachliche, regionale und sozio-ökonomische Vielfalt tatsächlich eine wechselseitige Anerkennung von Pluralität bzw. eine pluralistische föderale Kultur bedeutet, wird besonders von Vertretern nicht-dominanter Gruppen bestritten.

Der Konflikt zwischen historisch-ethnischen „Narrationen“ und modernen, supranationalen Konzeptionen Indiens hat die seit Anfang der 1990er Jahre schwelende Legiti-

---

70 P.R. Dubashi, 1997, Real Issues of Indian Federalism, in: Khan (ed.), Rethinking, 75-97, hier 93.

71 Zu den Parteiungen der Hindu-„Wiedergeburt“ gehörten bzw. gehören die militante Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), die Bharatiya Janata Party (BJP) und deren Vorläufer, die anti-muslimische Jan Sangh, Shiv Sena und die Vishwa Hindu Parishad.

72 Paul R. Brass, 1997<sup>2</sup>, The Politics of India Since Independence, Cambridge: Cambridge University Press, 7.

73 Adeney, 2007, Federalism, 114; Gurharpal Singh, 2000, Ethnic Conflict in India, Basingstoke: Macmillan, 47f.

74 Ahmad, 1997, 69.

mationskrise des indischen Regierungssystems verschärft. Während die indische Staatsgründung sich durch eine kosmopolitische und demokratische Vision auszeichnete, nahmen ab den 1980er Jahren die Instrumentalisierung von Nationalismus („*Hindutva*“) und Manipulationen von ethnischen und kommunalen Konflikten zu. Religiöser Kommunalismus, Kastenpolitik und ethnische Mobilisierung schwächen die Loyalität gegenüber Indien als Nation.<sup>75</sup>

### 3.4 Demokratie und rechtsstaatliche Normen

Die indische Verfassung erklärt die Gleichheit vor dem Gesetz, formal wird die indische Verfassung damit dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung gerecht. Allerdings kann diese Gleichheit zugunsten einer distinkten „Klasse“, d.h. Unterkasten und rückständigen Stämmen, im Sinne der Reservationspolitik eingeschränkt werden.<sup>76</sup> Die Bevorzugung der „Ungleicheren“ soll nur auf Bedürftigkeit basieren.<sup>77</sup> Dies ist jedoch angesichts der amorphen Bestimmung von Kasten und Kastenzugehörigkeit unmöglich. Der häufige Hinweis auf den Missbrauch von öffentlicher Begünstigung durch die Eliten der Unterklassen (*creamy layer*) belegt dies. Beklagt wird zudem, dass die positive Diskriminierung selektiv ist und bestimmte Sprachen (z.B. *Rajasthani*) nicht im Sprachregister aufgeführt sind. Menschenrechtsorganisationen dokumentieren seit Jahren die exzessive Gewalt durch Sicherheitsapparate, illegale Verhaftungen und die Komplizenschaft von Polizisten bei kommunaler Gewalt gegen Minderheiten. Der Schutz von Individualrechten wird *de facto* immer wieder aus Angst vor der Mobilisierung kommunaler Gruppen preisgegeben.

### 3.5 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie

Indien ist eine vergleichsweise zentralistische Föderation.<sup>78</sup> Zu den schlagkräftigsten Schwertern der Unionsregierung gehört Artikel 356 der Verfassung, der das Notstandsrecht regelt (*President's Rule*).<sup>79</sup> Theoretisch soll die Union nur intervenieren, wenn ein Bundesstaat Opfer einer Aggression oder von innerem Chaos geworden ist - die Formulierungen sind freilich unbestimmt.<sup>80</sup> Selbst ein gliedstaatliches Parlament kann der Autorität des Präsidenten unterstellt werden. Ausgenommen sind davon nur die Kompetenzen der Obersten Gerichte. Der Gouverneur kann im Übrigen auch auf Anraten der Unionsregierung eine gliedstaatliche Legislative auflösen, wenn es keine eindeutige Mehrheit gibt. Sowohl die Obersten Gerichte in den betroffenen Bundesstaaten als auch das Oberste Gericht der Union hielten sich lange Zeit mit einer Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der *President's Rule* zurück.<sup>81</sup> In der Tat ist es eine eminent politische Entscheidung, wie die „Unordnung“ in einem Bundesstaat bewertet wird.

---

75 P.R. Dubhashi, 1997, Real Issues of Indian Federalism, in: Khan, Rethinking, 75-97, hier 75.

76 P.M. Bakshi, 2006<sup>7</sup>, The Constitution of India, Delhi: Universal Law Publishing, 19.

77 Vgl. den autoritativen Kommentar zur Verfassung von P.M. Bakshi, 2006<sup>7</sup>, The Constitution of India, New Delhi: Universal Publishing Co., 19.

78 Ajjazuddin Ahmad, 1997, Ecology, Regional Differentiation and Cultural Synthesis: Rethinking India's Cultural Pluralism, in: Khan, Rethinking, 56-72, hier 56.

79 Krishna K. Tummala, 1996, The Indian Union and Emergency Powers, in: International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 17, No. 4 (Oct.), 373-384; Rajeev Dhavan, 1979, President's Rule in the States, Bombay.

80 Arshi Khan, 1997, The Importance of Article 356 in Centre-State Relations in India: A Critical Review of its Use and Misuse, in: Khan (ed.), Rethinking, 103-131, hier 106.

81 Dies bezieht sich auf Rao Birinder Singh vs. Union of India (Punja High Court) und ein Urteil von 1974 des High Court von Andhra Pradesh; vgl. Khan, 1997, The Importance, 114f.



Begrenzungen des Zentralismus sind vor allem auf den Niedergang des dominanten Parteiensystems, die Abkehr vom indischen Staatsinterventionismus ab Anfang der 1990er Jahre, die Einschränkung der Präsidentialherrschaft und die Wirtschaftsliberalisierung in den Gliedstaaten zurückzuführen. Darüber hinaus haben das Oberste Gericht und einzelstaatliche Gerichte dem Missbrauch von Notstandsrechten und der direkten Präsidentialregierung Schranken gesetzt. Mit dem Bommai-Urteil des Obersten Gerichts von 1994 wurde der „frivole“ Missbrauch der *President's Rule* eingeschränkt: Beide Parlamentskammern müssen zustimmen, eine Begründung muss vom Präsidenten vorgelegt werden, die gerichtlich überprüft werden kann.

### 3.6 Verhandlungsarenen

Konflikteskalation und eine Manipulation von Missständen durch Eliten ist umso wahrscheinlicher, je weniger leistungsfähige Verhandlungsarenen existieren. An die Stelle direkter Einmischung ist eine Fülle intergouvernementaler Gremien getreten, die die Konsultation der Unionsregierung mit dem Gliedstaaten zwar nicht obligatorisch, so doch zur praktizierten Regel machen. Zwischen den Chefministern aus den Gliedstaaten finden regelmäßig Treffen statt, zudem Konferenzen der Fachminister. Zwischen den regionalen Chefministern bilden sich bisweilen Verhandlungskoalitionen gegenüber der Unionsregierung heraus. Einerseits existieren durchaus Verhandlungsarenen, die zur Konfliktbearbeitung beitragen, andererseits leiden sie jedoch unter amorphen Kompetenzzuweisungen und geringer institutioneller Reputation.<sup>82</sup> Anstelle von Kompetenzkatalogen oder institutioneller Positionierung entscheidet so die politische und wirtschaftliche Verhandlungsmacht der Gliedstaaten über die ungleiche Verteilung rivalisierender öffentlicher Güter.

Obschon es auch parteipolitische Absprachen unter den Chefministern gibt, ist die Interaktion der Gliedstaaten mit der Unionsregierung primär von regionalen statt parteipolitischen Interessen bestimmt. Insgesamt überwiegen bilaterale und segmentierte Verhandlungen mit der Unionsregierung.<sup>83</sup> Die Gliedstaaten bilden in der Interaktion mit der Unionsregierung informelle Koalitionen. Die Schwäche der zweiten Kammer wird durch exekutiven Föderalismus kompensiert, allerdings mit den aus anderen Föderationen bekannten Folgen: Intransparenz, geringer Rechenschaftspflicht und Bilateralismus.

### 3.7 Fragmentierung und Segmentierung

Das indische System kennt Elemente einer segmentierten Autonomie. Neben den territorialen Sprachgrenzen haben Sprach- und religiöse Gruppen das Recht, eigene Schulen mit finanzieller Unterstützung des Staates zu unterhalten, zudem ist es religiösen Gemeinschaften, anstelle eines einheitlichen Zivilrechtes, erlaubt, ihr Personenstandsrecht zu praktizieren.<sup>84</sup> Nach der Preisgabe konfrontativer Politik durch die Unionsregierung lässt sich zumindest in Tamil Nadu, dem Punjab und in jüngster Zeit auch in Jammu und Kaschmir eine Fragmentierung des ethnischen Nationalismus beobachten. Territoriale Autonomie kombiniert mit ergebnisoffenen und für die tatsächliche Machtausübung bedeutsamen Wahlen haben zur Überwindung politischer Homogenisierung entlang ethnischer

---

82 Akhtar Majeed, 2005, Introduction, in: ders. (ed.), *Federal India. A Design for Good Governance*, New Delhi: Centre for Federal Studies, Hamdard University, Mantak Publications, 1-9, hier 7.

83 Interviews mit Amithaba Pande, S.D. Sharma, B. Nayak, Inter-State Council, Ministry of Home Affairs, 21.9.2006, New Delhi.

84 Dies bezieht sich auf Heiraten, Scheidungen, das Sorgerecht, Adoptionen und Erbschaften.

Herkunft beigetragen. Anstelle einer dominanten ethnisch-regionalen Partei ist Parteienkonkurrenz getreten.

Gerade die Fragmentierung kann möglicherweise als eine wesentliche Ursache für den Zusammenhalt Indiens angesehen werden.<sup>85</sup> Sie zwingt nämlich nationale Regierungen zu einer moderaten Politik, wobei dies vor allem auf die Unionsregierungen nach Indira Gandhi zutrifft, nicht jedoch auf alle Bundesstaaten. Gegen einen mechanischen Zusammenhalt kraft Heterogenität spricht hingegen, dass die Politisierung von Ethnizität in einigen Regionen infolge von wirtschaftlicher Depravierung, Migration, Pauperisierung von städtischen Unterklassen, ethnischem Nepotismus und der Verbreitung von kommunalistischen Ideologien zugenommen hat.

Der Klientelismus indischer Politik ist derweil keine Deformation, sondern systembildend; er entspricht der Systemlogik, die konstant „Nebenzahlungen“ leisten muss, um subnationale Eliten zu kooptieren, politisch-administrative Aufwärtsmobilität zu gewährleisten und Wähler an patrimoniale Abhängigkeitsverhältnisse zu binden. Das föderale System Indiens hat durch seine fragmentierenden Effekte das Mobilisierungspotential von Großgruppen eingeschränkt und damit das Eskalationspotential verringert, allerdings zum Preis einer Proliferation von klientelistischen Anspruchsgruppen. In der Logik des indischen Systems wird Interessenaggregation immer schwieriger, damit nimmt die Gefahr erfolgreicher ethno-nationalistischer (oder kommunaler) Gruppen tendenziell ab, während die Krise der Regierbarkeit sich vertieft.

### 3.8 Flexibilität und Asymmetrie

Zu den Asymmetrien des indischen Föderalismus gehören die Verfassungsautonomie von Jammu & Kaschmir, die Statusunterschiede zwischen den 28 Staaten und sieben Unionsterritorien und die Einrichtung von sub-regionalen „Autonomen Distrikten“ für bestimmte Ethnien. Das komplexe System der Repräsentation von Stämmen und historisch unterprivilegierten Kasten kann ebenfalls als *de jure* Asymmetrie interpretiert werden, da damit der Gleichheitsgrundsatz revidiert wird - wenn auch nicht auf territorialer Grundlage. Die *de jure* Asymmetrien werden ergänzt durch die extra-konstitutionellen Mechanismen, die der differenzierten Repräsentation von regionalen und ethnischen Interessen dienen, vor allem die Einrichtung von spezifischen Wirtschaftsregionen (z.B. für den Nordosten).

Artikel 370 der Verfassung sieht spezielle Regelungen für Jammu & Kaschmir vor, die als temporär deklariert wurden und vom indischen Präsidenten einseitig revidiert werden können. Die Gesetzgebung des indischen Parlaments in den Bereichen der Unions- und der Gemeinschaftskompetenzen soll mit der Regierung von Jammu & Kaschmir entsprechend der Beitrittserklärung zu Indien abgestimmt werden.<sup>86</sup> Theoretisch bedeutet dies, dass alle Residualkompetenzen, die nicht explizit der Union belassen wurden, bei Jammu & Kaschmir liegen.<sup>87</sup> Die Asymmetrie zugunsten von Jammu & Kaschmir basierte auf der Idee des Vertragsföderalismus. Allerdings ist diese Asymmetrie nie umgesetzt worden.

Der Disput um die Asymmetrie Jammu & Kaschmirs verdeutlicht die Sezessionsfurcht und damit die „Versicherlichung“ der Kaschmirthematik und die Furcht vor Imitation durch

---

85 Christian Wagner, 2006, Das politische System Indiens. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 37.

86 Ministry of Home Affairs, Government of India, Instrument of Accession of Jammu & Kashmir State, 26 Oct. 1947, unter: <<http://mha.nic.in/accdoc.htm>> (abgerufen am 06.02.2008).

87 Justice A.S. Anand, 2005, The Constitution of Jammu & Kashmir. Its Development & Comments, New Delhi: Universal Law Publishing, 101ff.

andere Bundesstaaten. Während die eine Seite Asymmetrie als Sezessionsvorbereitung fürchtet, argumentiert die andere, Asymmetrie wäre die Alternative zur Sezession. Die konstitutionelle Asymmetrie im Falle Kaschmirs hätte, wenn sie umgesetzt worden wäre, zu einem Modell für die Integration anderer nicht-dominanter Gruppen werden können. Da dies nicht der Fall ist, sind die Effekte von Asymmetrie beschränkt.<sup>88</sup>

Der *Sixth Schedule* der Verfassung entsprechend können Stammesdistrikte und Stammesregionen vom Gouverneur des jeweiligen Bundesstaates eingerichtet werden.<sup>89</sup> Die Gewährung unterschiedlichen Zivilrechtes bzw. personenbezogenen Rechtes für die verschiedenen Religionsgemeinschaften sowie von Bildungsautonomie in den Bundesstaaten kann als segmentierte Autonomie bzw. auch als Asymmetrie interpretiert werden. In Assam, Meghalaya, Tripura und Mizoram wurden für traditionelle Stammesgebiete Autonome Distrikträte eingerichtet. Sechs Distrikträte wurden zudem in den Berggebieten von Manipur gebildet.<sup>90</sup> Die Schaffung von Autonomen Distrikten bzw. Regionen obliegt der Entscheidung des Gouverneurs – eine exekutive Vollmacht, die politischer Opportunität folgt.

Minderheitenkonflikte werden sowohl mit der Unionsregierung als auch mit der Regierung des jeweiligen Bundesstaates ausgetragen, es handelt sich primär um einen innergliedstaatlichen Disput zwischen Mehrheitsnationalismus und indigenen Minderheiten. Die Schaffung eines Distriktrates bedeutet noch keine Konfliktlösung, sofern dies nicht mit Entwicklungsfortschritten verbunden ist. Zudem wird offenbar, dass Forderungen nach Statusanhebung dann eskalieren, wenn die mit dem Distriktrat verbundenen Hoffnungen enttäuscht werden. Schließlich ruft die Gewährung von Gliedstaatlichkeit Begehrlichkeiten bei vergleichbaren Ethnien hervor.

Die Bildung von Autonomen Distrikten und Gliedstaaten stärkt ethnische Alleinvertretungsansprüche und trägt damit zur Verschärfung von Gruppenkonflikten innerhalb der heterogenen Regionen bei. Traditionelle Hierarchien zwischen den Gruppen im Nordosten werden durch die Bildung von Autonomien bzw. Bundesstaaten infrage gestellt und politisiert. Die Dominanz einer ethnischen Gruppe in dem jeweiligen Titularstaat – z.B. der Assamesen in Assam – zieht Befürchtungen vor Marginalisierung nicht-dominanter Gruppen nach sich. Trotz der Autonomie beklagen sich die meisten Stammesvölker, dass sich an der Armut, Rückständigkeit und Entrechtung nichts geändert hat, die Autonomie zu schwach ist und der gliedstaatliche Schutz von ihren Sprachen und Kulturen unzureichend ist.<sup>91</sup>

Eine Konfliktlösung ist von der Gewährung von Distriktautonomie oder Gliedstaatlichkeit somit nicht *per se* zu erwarten. Die Ziele der ethnischen Gruppen und ihrer Politiker differieren, einige sind primär an der Beendigung des „internen Kolonialismus“ interessiert, andere streben nach politischer oder Finanzautonomie, wiederum andere verfolgen eine ethnokulturelle Homogenisierungsagenda.<sup>92</sup> Entscheidend scheint, ob die Autonomie auch tatsächlich substantielle Entscheidungsbefugnisse umfasst, sie spürbare Entwicklungsimpulse auslöst, „Minderheiten in der Minderheit“ geschützt bleiben und eine Inkorporation moderater Eliten gelingt.

---

88 Louise Tillin, 2007, *United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism*, in: *Publius* vol. 37, No. 1, 45-67.

89 *The Constitution of India*, 2006, Delhi: Universal Law Publishing, Sixth Schedule (§ 3), 341ff.

90 Autonome Distrikte existieren für Darjeeling, Bodoland, Leh und Kargil, North Cachar, Karbi-anglong, Khasi, Jamtia, Tripura sowie Chakma, Mara und La in Mizoram.

91 Benedikter, 2007, *Autonomie*, 253; vgl. auch Rita Manchanda (ed.), 2006, *The No-nonsense Guide to Minority Rights*, New Delhi.

92 Harsih K. Puri, 1997, *Federalism in Multi-Cultural Societies: Issues for Consideration*, in: R. Khan (ed.), *Rethinking Federalism*, Shimla: Indian Institute of Advanced Study, 49f.

### 3.9 Transethnische Interessenaggregation

Indien hat sich vom „Kongress-System“, bei dem ethnische und religiöse Gruppen in die Kongress-Partei einbezogen wurden, zu einem System national-regionaler Koalitionen gewandelt. Die Bildung zahlenmäßig extrem umfangreicher Koalitionen unter Einschluss von Regionalparteien hat den Einfluss selbst kleiner Regionalparteien auf die Unionsregierung enorm gestärkt. Sie werden damit in föderale Politik eingebunden. Gleichzeitig sind die großen nationalen Parteien gezwungen, regionale Alliierte zu finden. Bezweifelt wird zudem, ob die Kongress-Partei noch eine nationale, „zentristische“ oder „konsensuale“ Partei verkörpert und nicht vielmehr eine heterogene Koalition von lokalen Eliten, die durch das Interesse an öffentlichen Posten vereint sind.<sup>93</sup> Der Preis der Diversifizierung und Verbreiterung der Repräsentation sind allerdings instabile Unionsregierungen, die aufgrund ihrer Unbeständigkeit nur geringes Vertrauen der Wähler genießen.

Das Mehrheitswahlsystem fördert in den Gliedstaaten unterschiedliche Parteien. Die meisten Gliedstaaten haben kompetitive Mehrparteiensysteme, d.h. keine regionale Partei nimmt eine hegemoniale Stellung ein. Große Koalitionen mit mehr als einem Dutzend Parteien haben sich dabei als stabiler erwiesen als Koalitionen, die von einer Partei dominiert werden.<sup>94</sup> Das Mehrparteiensystem hat einen multidimensionalen Charakter und bildet verschiedene Spaltungslinien ab: regionale, religiöse, ideologische und ethnische. Die Notwendigkeit, einzelstaatliche Parteien in nationale Koalitionen einzubeziehen, hat regionale Ansprüche mit dem nationalen Zusammenhalt versöhnt.<sup>95</sup> Entgegen den Annahmen der Konkordanzdemokratie sind Indiens ethnisch heterogene Gesellschaft und der ethnische Föderalismus mit einem majoritären System vereinbar. Die Erwartung, dass durch die Bildung ethno-linguistischer Gliedstaaten nationalistische Parteien zunehmen würden, hat sich nicht bestätigt, vielmehr hat die Neubildung von Gliedstaaten Bedingungen für andere Identifikationen geschaffen, darunter die Region, Kasten und soziale Klassen.<sup>96</sup>

### 3.10 Öffentliche Güter und Dienstleistungen

Ob sich der indische Föderalismus „rechnet“, wird kontrovers beurteilt. Die Unionsregierung hat enorme Investitionen in rückständigen Regionen getätigt, besonders im Nordosten. Einige der neu geschaffenen Gliedstaaten weisen eine beachtenswerte wirtschaftliche Leistung auf.<sup>97</sup> Die Unionsregierung verfügt auch über erhebliche Mittel, um opponierende Regionen kraft Bestechung „einzukaufen“; föderale Bindungen sind dann jedoch instrumentell. Die föderale Umverteilung hat die strukturellen Asymmetrien jedenfalls gemildert, namentlich das Ungleichgewicht beim Angebot öffentlicher Dienstleistungen in isolierten Bergregionen. Die Privilegierung von Gliedstaaten, die einen Sonderstatus genießen, trägt zur Deeskalation von ethnisch-territorialer Mobilisierung bei.

Entwicklungseffekte lassen sich jedoch nicht *per se* der Schaffung von neuen Gliedstaaten bzw. von autonomen Distrikten zuschreiben. Die Unionsregierung dominiert die Verteilung staatlicher Finanzen zwischen den Gliedstaaten und ist bei ihren Zuweisungen extrem

---

93 Pradeep K. Chhibber, John R. Petrocik, 2002, Social Cleavage, Elections, and the Indian Party System, in: Hasan (ed.), Parties, 56-75, hier 73.

94 Rekha Saxena, Federal "Coalitional" Governance in India, in: A. Majeed (ed.), Federal India, 150-173, hier 156.

95 Adeney, 2007, Federalism, 108.

96 Adeney, 2007, Federalism, 128; Donald Horowitz, 1985, Ethnic Groups in Conflict, Los Angeles: University of California Press, 617.

97 J. Das Gupta, 1988, Ethnicity, Democracy and Development in India: Assam in a General Perspective, in: Atul Kohli (ed.), India's Democracy, Princeton: Princeton University Press, 152f.

selektiv.<sup>98</sup> Die Enttäuschung ist im Falle von Autonomen Distrikten aufgrund der finanziellen Selbständigkeit besonders hoch. Statt die Entwicklungsdefizite anzugehen, wurden inter-regionale ökonomische Dispute bisweilen auch gezielt „ethnisiert“.<sup>99</sup> Dies traf beispielsweise auf das Punjab zu. Eine „Ethnisierung“ mag dann zu lokaler Begrenzung beitragen, überwindet jedoch nicht die tiefer liegenden ökonomischen Diskrepanzen und die Defizite an politischer Autonomie, sondern droht vielmehr, diese zu fundamentalisieren. Die indische Entwicklungspolitik hat die Konflikte zwischen regionalen, sub-regionalen und kommunalen Interessen in Einzelfällen sogar verschärft, die interregionalen Disparitäten sind jedenfalls frappant.<sup>100</sup>

### 3.11 Ergebnisoffenheit

Das indische System hat häufig erst spät auf ethnische Mobilisierung reagiert. Statt institutionalisierter Krisenprävention überwiegen *ad hoc*-Reaktionen. Durch die wiederholte Neubildung von Staaten und von autonomen Distrikten hat sich das System jedoch als insgesamt lern- und anpassungsfähig erwiesen. Neue Gliedstaaten könnten auch künftig durch Ausgliederung oder Aufwertung autonomer Distrikte geschaffen werden, besonders in solchen Fällen, wo die ethnische Heterogenität sehr ausgeprägt, ethnische Mobilisierung stark und eine Gruppe territorial konzentriert ist. Minderheiten in der Minderheit werden in keinem Fall zu vermeiden sein. Eine Weigerung, über Grenzziehungen zu verhandeln, dürfte den Widerstand jedoch nur erhöhen.

### 3.12 Fazit

Die Stärken von Indiens Ethnoföderalismus liegen im Konstitutionalismus und der zunehmend föderalismusfreundlichen Rechtssprechung des Obersten Gerichts. Der normative Rekurs auf die Verfassungsprinzipien ist eine effektive Form der Selbstbindung. Die Verfassungswirklichkeit hat sich zudem von den zentralistischen Tendenzen entfernt, insbesondere infolge der Entstehung eines multipolaren Parteiensystems und der Intensivierung des exekutiven Föderalismus. In welchem Umfang Indiens „Krise der Regierbarkeit“ durch föderale Institutionen verstärkt wird, ist nicht eindeutig zu beantworten.<sup>101</sup> Der instrumentelle Gebrauch staatlicher Institutionen ist von Paul Brass auf die Beschränkung der indischen Staatsbildung auf unmittelbare politische Kontrolle durch das Zentrum zurückgeführt worden.<sup>102</sup> Dass in Indien eine rationale, unparteiische, effiziente und motivierte Bürokratie fehlt, dürfte durch die Schwäche der gliedstaatlichen Parlamente, die Zentralisierung von Kompetenzen und die strikten Quotenregelungen begünstigt worden sein. Die Dynamik von Gruppenkonflikten wird jedoch entscheidend durch die Interaktion von parteipolitischer Mobilisierung und den Identitäten sozialer Gruppen bestimmt.<sup>103</sup>

Das Mehrheitswahlrecht hat nicht den landläufig angenommenen Polarisierungseffekt nach sich gezogen, da sich das Wahlverhalten bei gesamtstaatlichen und gliedstaatlichen

---

98 Arshi Khan, 2004/05, *Situating Federalism, Minorities and Communalism in the Indian Polity*, in: *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 4, 85-115, hier 113.

99 Maya Chadda, 1997, *Ethnicity, Security, and Separatism in India*, New York: Columbia University Press, 212.

100 M. Govinda Rao, Nirvikar Singh, 2005, *Political Economy of Federalism in India*, New Delhi: Oxford India Paperbacks, 71ff.

101 Atul Kohli, 1990, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge: Cambridge University Press.

102 Paul Brass, 1997, *Politics of India*, 34.

103 Die Kritik an einer Überdeterminierung durch Institutionen formuliert auch Nrendra Subramanian, 2001, *Bringing Society Back In: Ethnicity, Populism, and Pluralism in South India* in *Parties and Party Politics in India*, in: Zoya Hasan (ed.), Oxford: Oxford University Press, 433-463, hier 410.

Wahlen unterscheidet und damit auf Dauer kein Zwei-Parteien-System, sondern eine Mischung aus nationalen und regionalen Parteien entstanden ist und beide Parteebenen für Regierungsbildungen aufeinander angewiesen sind. Allerdings fördert das Mehrheitswahlrecht unter indischen Bedingungen die extreme Personalisierung von Wahlen, die Unter-Repräsentation von territorial zerstreuten Minderheiten und die Praxis des Stimmenkaufs, um rivalisierende Kandidaten und Wechselwähler auf die eigene Seite zu ziehen.<sup>104</sup>

Den entscheidenden Beitrag zur Infragestellung der pan-indischen Loyalität haben die militärische Repression, sozio-ökonomische Depravierung und die Einschränkung von Demokratie infolge von Direktverwaltung geleistet. Einige ethnische Gruppen, besonders im Nordosten, fühlen sich in ihrem physischen Überleben weder durch die Unionsregierung noch die gliedstaatlichen Regierungen geschützt. Voraussetzung für demokratischen Wettbewerb ist jedoch ein Gefühl der physischen Sicherheit.

Vorschläge zur Reform beziehen sich auf die Begrenzung der Bundeskompetenzen, die Direktwahl der Gouverneure, die Schaffung eines Staatsrates aus der Unionsregierung und Vertretern der Bundesstaaten, die Verpflichtung zur Bundesexekution im Falle von Sezessionismus bzw. einer Unterminierung der öffentlichen Ordnung und die Aufhebung des einheitlichen öffentlichen Dienstes.<sup>105</sup> Der Föderalismus könnte zudem durch Dezentralisierung, Subsidiarität und den Schutz der gliedstaatlichen Identität gestärkt werden, etwa indem neue Grenzziehungen zwischen Bundesstaaten oder die Schaffung neuer Bundesstaaten durch die betroffenen Regionalparlamente zustimmungspflichtig werden.<sup>106</sup>

---

104 Jayprakash Narain, 2005, Identity Politics and Proportional Representation, in: Akhtar Majeed (ed.), Federal India. A Design for Good Governance, New Delhi: Mantak Publications, 40-46.

105 Mandal Commission Report, Government of India, New Delhi 1989/90; A.K. Rastogi, 2005, Changing Profile of Federal Governance in India, in: A. Majeed (ed.), Federal India, 97-129, hier 104ff.

106 So das Fazit von Gitish Malhotra, 2006, Indian Government and Politics, New Delhi: Murari Lal & Sons.

## 4. Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage

Nigeria gilt als ein paradigmatischer Fall für ethnischen Pluralismus und ethno-föderale Innovation.<sup>107</sup> Es gehört neben Äthiopien und Südafrika zu den wenigen Föderationen in Afrika – und belegt, dass das Fehlen einer Kernnation, wie bisweilen angenommen, nicht zum Zerfall führen muss. Nigeria offeriert vielfältige Einsichten in die Funktionsfähigkeit multiethnischer Föderationen<sup>108</sup> - besonders zur Spannung zwischen Militärherrschaft und Konstitutionalismus, zum föderalen Charakter als Konfliktmanagement und zu den Rückwirkungen eines Präsidialregimes auf die Konfliktregelung.<sup>109</sup> In Nigeria leben etwa 400 (nach anderen Zählungen 250) ethnische Gruppen. Zu den Großgruppen gehören die Hausa-Fulani im Norden (32,5%), die Yoruba (21,3%), die Igbo im Südosten (18,0%), die Ibibio (5,6%), Kanuri (4,2%), Edo (3,4%), Tiv (2,2%), Ijaw (1,8%), Bura (1,7%), Nupe (1,2%) und sonstige Minderheiten (8,1%). Gesprochen werden vor allem Yoruba, Hausa und Igbo und mehr als vierhundert weitere Sprachen. Die Sprache ist das maßgebliche Merkmal für ethnische Identifikation. Etwa 50% der Nigerianer sind Muslime, 40% sind Christen und die restlichen 10% bekennen sich zu einer Naturreligion.

Nachdem Nigeria anfänglich aus drei Bundesstaaten bestand, wurden daraus bis Ende der 1990er Jahre insgesamt 36 Bundesstaaten, die von den Bundesregierungen – meist den Militärs - in Reaktion auf ethnische Forderungen, aber auch als Mittel der effektiveren Kontrolle und Fragmentierung eingerichtet wurden. Ethnische und Sprachgrenzen fallen infolge der Neuziehung von gliedstaatlichen Grenzen mitnichten in eins. In geographisch-ethnischer Hinsicht zerfällt Nigeria in sechs größere Regionen: Die Emiratsstaaten, Borno und seine nordöstliche Umgebung, die *Middle Belt*-Minderheiten, die Yoruba-Staaten, die Igbo-Staaten und die südlichen Minderheiten. Die politischen Identifikationen der heterogenen Großgruppen wechseln in Abhängigkeit vom politischen Kontext.<sup>110</sup>

### 4.1 Konfliktfelder

Als dominante Konfliktursachen werden besonders das Erbe der Militärherrschaft (bis 1999), die zentralstaatliche Kontrolle über die Bodenschätze, der Steuerzentrismus, militante ethnische Agitation, besonders im Niger-Delta, das ethno-regionale Pfründe-System, die ethnische Polarisierung des Parteienwettbewerbs und das hohe Maß an Korruption und Missmanagement genannt. Vermeintlich ethnische Konflikte sind vor allem Konflikte um Patronagenetzwerke. Der Norden hängt entscheidend von den Öleinnahmen des Südens ab und ist von daher gegen eine fiskalische Dezentralisierung und eine Ausweitung des Derivationsprinzips. Seit 1999 sind nach Schätzungen von Menschen-

---

107 Für Gespräche und Informationen zu Nigeria danke ich besonders Mansur Abubakar (Generalsekretär der „Alliance for Democracy“); Oluwole Adeosun (Chief Federal Character Commission, Abuja); Ayodele Aderinwale (Africa Leadership Forum, Lagos); John Akude (Universität Köln); Heinrich Bergstresser (Deutsche Welle); Ibrahim Bin (Independent National Electoral Commission, Abuja); Karl Brüning (Leiter GTZ, Abuja); Isawa Elaigwu (University of Jos); Anthony Iguh (National Human Rights Commission, Abuja); Etham Mija (National Defense Academy, Kano); Olufunmi Olayinka (Gouverneurskandidatin, Ekiti State); R.N. Onyeabo (Federal Ministry of Intergovernmental Affairs, Abuja); Klaus Pähler (Konrad-Adenauer-Stiftung, Abuja); Monika Pottgiesser (ECOWAS Sekretariat) und Rotimi T. Suberu.

108 Rotimi T. Suberu, 2001, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, D.C.: United States Institute for Peace Press; Rotimi T. Suberu; Larry Diamond, 2002, *Institutional Design, Ethnic Conflict Management, and Democracy in Nigeria*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 400-428. J. Isawa Elaigwu, 2005, *The Politics of Federalism in Nigeria*, Jos: Aha Publishing House Ltd.; Markus Brunner, 2002, *The unfinished State: Demokratie und Ethnizität in Nigeria*, Institut für Afrika-Kunde.

109 Suberu, Diamond, 2002, *Institutional Design*, 400f.

110 Zur historischen Genese und den Gruppenidentifikationen vgl. April A. Gordon, 2003, *Nigeria's Diverse Peoples*, Santa Barbara: ABC Clio.

rechtsorganisationen und Medien etwa 10.000 Menschen bei über 50 gewaltsamen Zwischenfällen zwischen ethnischen, tribalen und religiösen Gruppen getötet worden. Bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen christlichen und muslimischen Gruppen über die Ausweitung des Scharia-Rechts im nördlichen Bundesstaat Kaduna sowie bei Vergeltungsakten im Osten Nigerias kamen im Jahr 2000 über 1.000 Menschen um. Hinzu kommen regelmäßig massive Vertreibungen von zehntausenden bis hunderttausenden Menschen aus Konfliktgebieten.<sup>111</sup>

Seit den 1970er Jahren gewann der Konflikt um die Einführung der Scharia an Virulenz. Der Konflikt begann in den Jahren 1976/77 mit Bestrebungen, die Scharia bzw. traditionelles Recht, das auf den Norden und auf personales Recht beschränkt war, auch auf den christlich bestimmten Süden auszudehnen. Damit brach ein fundamentaler Konflikt um die Gleichheit vor dem Gesetz und die Verfassungshoheit auf. Christen argumentierten, dass Gleichheit nur gegeben sei, wenn der Staat neutral bleibe und Scharia-Regeln partikular blieben. Muslime argumentierten, dass der Staat ohnehin Christen bevorzuge und Muslime ihrer Freiheit zur Religionsausübung beraubt würden, wenn die Scharia nicht auch in die Verfassung aufgenommen würde. Die Scharia erwies sich als probates Mittel der Politisierung von Wahlkämpfen, besonders im Jahr 2003, um muslimische Wähler geschlossen hinter sich zu bekommen.<sup>112</sup>

Die Politisierung von Religion kann als Reaktion auf den Niedergang bzw. die Diskreditierung alternativer Integrationsmodelle verstanden werden. Die Religionen fungieren als alternative Modi der nigerianischen Nationsbildung, um größere Gruppen integrieren zu können, da ethnische Identifikationen von Minderheiten zu zunehmender Fragmentierung geführt haben. Die Instrumentalisierung des Islam durch (ehemalige) Militärpolitiker aus dem Norden und frühere Chefs der Bundesregierung dient auch dazu, Machteinbußen der nördlichen Gliedstaaten zu kompensieren. Für Forderungen nach föderaler Umverteilung ist die Scharia instrumentell – stets kann mit der Auflösung der nationalen Einheit gedroht werden.

Die Scharia ist vorgeblich nur für das Personen-, Ehe- und Familienrecht zuständig, sie betrifft jedoch die Geschlechtertrennung in der Öffentlichkeit, die Überführung von staatlichen Schulen in Koranschulen, das Alkoholverbot, die Durchführung von Bankgeschäften nach islamischen Prinzipien, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an Muslime und Strafmaßnahmen wie das Abhacken der Hände oder Steinigungen. Die Folgen sind bewaffnete Auseinandersetzungen mit Christen bzw. Andersgläubigen, die Vertreibung Andersgläubiger, Plünderungen, Justizwillkür, eine wirtschaftliche Umverteilung zugunsten von Muslimen und eine Teilprivatisierung des Staates. Die Scharia, die in zwölf nördlichen Bundesstaaten gilt, hat Implikationen für den Föderalismus. Das Säkularitätsprinzip der Verfassung ist *de facto* preisgegeben, da der Islam in einzelnen Bundesstaaten zur öffentlichen Religion erhoben wurde.

Nach der Militärrherrschaft haben sich zahlreiche militante Gruppen, Gangs und Schutztruppen, namentlich im Niger-Delta, gebildet, die umweltpolitische, ethnische, religiöse und kriminelle Ziele verfolgen. Seit dem Ende der Militärdiktatur 1999 haben sich in Nigeria zahlreiche Milizen und Gangs formiert, die sich teils als ethnische, teils als religiöse, teils als politische Bewegungen verstehen.<sup>113</sup> Die bedeutsamste Sezessionsbewegung ist die

---

111 Österreichisches Rotes Kreuz, Nigeria. Länderbericht 2002, unter: <[http://www.ecoi.net/file\\_upload/sb65\\_accord-nigeria-0902-final.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/sb65_accord-nigeria-0902-final.pdf)>.

112 Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, Zwischen Demokratie und Shari'a. Die Rolle des Politischen Islam in Westafrika, Dokumentation. Bonn.

113 <<http://de.wikipedia.org/wiki/Nigeria>>.



MASSOB, die den Versuch zur Loslösung von 1967-70 zu wiederholen trachtet, vor allem aber die wahrgenommene Marginalisierung der Igbo in Nigeria revidieren will. Die militante, zugleich in hohem Maße kriminalisierte Bewegung für die Befreiung des Niger-Deltas (MEND) kämpft wiederum gegen die Ausbeutung und Unterdrückung der Völker des Niger-Deltas und für eine unabhängige Nation der Ijaw.

Nigeria ist von Konflikten innerhalb der Gliedstaaten zwischen angestammten Gruppen und Minderheiten, dem anhaltenden Nord-Süd-Konflikt, dem Verteilungszentralismus, der Konzentration wirtschaftlicher Entwicklung in den gliedstaatlichen Hauptstädten zu Lasten des Hinterlandes und erheblichen sozio-ökonomischen Diskrepanzen bestimmt, die sich auf den „föderalen Solidarpakt“ auswirken. Ethnische, regionale und kulturelle, zum Teil auch religiöse Motive dienen der Legitimation eines unbarmherzigen, destruktiven Wettbewerbs um die Kontrolle der Ressourcen des Staates (besonders Erdöl). Missstände und Beschwerden werden gerade deshalb mit ethnischer bzw. regionalistischer Rhetorik vorgetragen, weil die föderalen Entscheidungsprozesse nicht als transparent, fair, neutral und zweckrational, sondern als missbräuchlich, korrupt und willkürlich wahrgenommen werden.

## 4.2 Institutionelle Arrangements

Nigeria ist seit der Unabhängigkeit (1960) fünf Mal neu konstituiert worden: In der ersten Republik (1960-66), während der ersten Militärherrschaft (1966-1979), der zweiten Republik (1979-1983), der zweiten Militärherrschaft (1984-99) und während der seit 1999 anhaltenden Zivilherrschaft. Nigeria hat ein Präsidialregime – der Präsident ist Staatsoberhaupt und Regierungschef, er wird auf vier Jahre gewählt und kann maximal zwei Amtszeiten dienen. Das Präsidentenamt tendiert dazu, das Zweikammer-Parlament, das Gerichtswesen und die 36 gliedstaatlichen Regierungen zu dominieren. Zugunsten der präsidialen Regierungsform werden die Affinität zu indigenen Stammestradi-tionen, die Symbolisierung nationaler Einheit, integrative Effekte und effektive Führung angeführt.<sup>114</sup> Der Präsident muss mindestens ein Viertel der Stimmen in zwei Drittel der Staaten erhalten.

Das Kabinett soll laut Verfassung von 1979 mindestens einen Vertreter aus jedem Staat einschließen und damit dem „föderalen Charakter“ genügen. Das Konzept des „föderalen Charakters“ bedeutet in Nigeria vor allem eine Garantie der Vertretung von ethnischen und religiösen Gruppen, nicht jedoch eine Nicht-Zentralisierung oder regionale Autonomie.<sup>115</sup> Der „föderale Charakter“ ist informell, d.h. nicht justiziabel, und von daher offen für möglichen Missbrauch – anstelle von Meriten führen ethnische „Beziehungen“ zur Platzierung im öffentlichen Dienst. Dabei sind ethnisch heterogene Regionen vergleichsweise unterrepräsentiert.<sup>116</sup> Für die südlichen Staaten ist der „föderale Charakter“ zudem ein Mechanismus, um die frühere Dominanz des Nordens zu verhindern. Der „föderale Charakter“ bedeutet in der Praxis ein ständiges Aushandeln von Posten und Vergünstigungen, es handelt sich um ein dynamisches System von Versprechungen und Loyalitätsbekundungen, d.h. um ein Patronagesystem. Der „föderale Charakter“ begünstigt so Ineffektivität, Korruption und die Bedienung partikularer Interessen durch den Staatsapparat.

Das Parlament besteht aus dem Senat mit 109 Sitzen. Jeweils drei Senatoren pro Staat werden für vier Jahre direkt gewählt, zudem einer für die Bundeshauptstadt Abuja. Das

---

114 Suberu, Diamond, 2002, *Institutional Design*, 412.

115 Ladipo Adamolekun, John Kincaid, 1991, *The Federal Solution: Assessment and Prognosis for Nigeria and Africa*, in: *Publius* 21, No. 4, 178.

116 Suberu, 2001, *Federalism*, 127f.

Repräsentantenhaus besteht aus 360 Sitzen, die Abgeordneten werden für vier Jahre direkt gewählt. Aufgrund der gleichen Repräsentation im Senat sind die kleineren Bundesstaaten vergleichsweise stärker vertreten. Der Senat stellt ein Gegengewicht zur Exekutive dar, da er die Besetzung von föderalen Posten, darunter die Obersten Richter, bestätigt. Verfassungsänderungen sind an eine Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments gebunden oder eine Vier-Fünftel-Mehrheit, wenn die Grundrechte, die administrativen Grenzen, die Bildung neuer Staaten und Kommunen beschlossen werden sollen. In beiden Fällen müssen zwei Drittel der regionalen Legislativen zustimmen, d.h. die Gliedstaaten verfügen über hohe Vetomacht bei Verfassungsänderungen. Das majoritäre Wahlsystem in Nigeria zielt darauf, dass gewählte Politiker eine möglichst breite Unterstützung von Minderheiten erhalten und damit in ihrer Ausrichtung moderat sind, nicht hingegen darauf, eine direkte Minderheitenvertretung zu gewährleisten.<sup>117</sup>

Die Kompetenzen sind im Zentralstaat konzentriert, die Gliedstaaten verfügen über alle (nicht aufgelisteten) Residualvollmachten. Laut Verfassung von 1999 besteht das reguläre Gerichtswesen aus föderalen und gliedstaatlichen Straf- und Zivilgerichten, regionalen Appellationsgerichten, dem föderalen Appellationsgericht, dem Obersten Gericht sowie den Scharia- bzw. traditionellen Appellationsgerichten in einzelnen Gliedstaaten. Grundsätzlich sollen traditionelle und Scharia-Gerichte nur Recht sprechen, wenn Kläger und Angeklagter zustimmen, aber die mangelnde Erreichbarkeit anderer Gerichte führt dazu, dass von diesem „Wahlrecht“ nicht immer Gebrauch gemacht werden kann. Die Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit der Gerichte leiden beträchtlich unter politischer Einflussnahme, Korruption und außergerichtlichen Einigungen.

### 4.3 Diskurse über Multinationalität

„Nigeria“ ist eine Sammelbezeichnung, die von den Briten eingeführt wurde, ihr lag keine tragende Nationalidee oder ein politischer Konsens zugrunde. Ein übergreifendes Nationalbewusstsein hatte sich infolge der willkürlichen politisch-administrativen Grenzziehungen unter der Kolonialherrschaft nicht ausgebildet, die Unabhängigkeit bedeutete nicht die Schaffung einer nigerianischen Nation. Die nigerianische Föderation hat jedoch trotz der ethnischen und religiösen Spannungen zu einer gemeinsamen Identität beigetragen: Drei Viertel der Nigerianer unterstützen laut „Afrobarometer“ den Erhalt der Föderation, wobei die Identifikation mit der Nation am höchsten im Nordwesten und im „*Middle Belt*“, am geringsten im vormaligen Biafra und im Niger-Delta ist, freilich auch hier weiter über 50% liegt.<sup>118</sup> Nigeria verbietet eine Religion als Staatsreligion. Es handelt sich jedoch nicht um einen säkularen Staat, denn er ist angehalten, die Religionsgemeinschaften materiell zu unterstützen, es gibt ein Recht auf Religionsunterricht in öffentlichen Schulen. Der Staat, insbesondere die Gliedstaaten, werden immer wieder attackiert, eine Religionsgemeinschaft zu Lasten anderer zu bevorzugen, dies trifft besonders auf die Rivalität zwischen Christen und Muslimen zu.<sup>119</sup>

Die Verfassung Nigerias spricht vom Volk Nigerias als Träger der Souveränität, die ethnischen Gruppen verfügen über keine eigene Souveränität. Nigeria wird zu einem unteilbaren und nicht auflösbaren Staat erklärt, ein Sezessionsrecht gibt es nicht. Als offizielle

---

117 Yash Pal Ghai, 2002, *Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 141-170.

118 Peter Lewis, Etannibi Alemika, Michael Bratton, 2002, *Down to Earth: Changes in Attitudes Toward Democracy and Markets in Nigeria*, Afrobarometer Paper No. 20, August, 48.

119 R. Suberu, 2008, *Diversity and Unity*, 28.

Sprachen auf nationaler Ebene gelten Englisch und die Sprachen der Hausa, Igbo und Yoruba. Angehörige nicht-dominanter Gruppen beklagen die Präferenz für die drei Hauptgruppen. Die drei Hauptsprachen werden auch in der Sekundarstufe unterrichtet, gleichwohl fungiert das Englische als *lingua franca*, es ist die Hauptunterrichtssprache in den Grundschulen, fast 90% der Printmedien sind in Englisch. In den multiethnischen Gliedstaaten werden Radio- und Fernsehprogramme in den lokalen Sprachen angeboten. Neben dem Englischen kommunizieren einige der gliedstaatlichen Verwaltungen und die subnationalen Gerichte auch in den lokalen Sprachen.

#### **4.4 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**

Der nigerianische Verfassungsrahmen basiert mitnichten auf einem parteiübergreifenden Konsens. Die Hoffnungen vieler Nigerianer in die Demokratisierung sind enttäuscht worden. Sowohl die Präsidentschafts- wie die Gouverneurswahlen in den Bundesstaaten werden manipuliert. Häftlinge leben unter inhumanen Bedingungen, die grausam und erniedrigend sind, infolge von Polizeieinsätzen kamen seit 2000 mehrere tausend Nigerianer zu Tode. Das Lynchen von Straftatverdächtigen durch Bürgerwehren oder Gemeindemilizen löste wiederholt gewaltsame ethnische Konflikte aus. Nigeria ist zudem ein hochgradig korruptes Land, das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsstaatlichkeit ist außerordentlich gering. Korruption auf bundesstaatlicher oder lokaler Regierungsebene bedeutet, dass dem Bürger öffentliche Dienstleistungen vorenthalten werden und öffentliche Gelder in nicht nachvollziehbare private Kanäle fließen. Eine Rückkehr zur Militärherrschaft scheint gleichwohl unwahrscheinlich.

Die Gliedstaaten sind durch die Präferenz für „indigene“ Gruppen zu Lasten „nicht-indigener“ Minderheiten geprägt; alle „nicht-indigenen“ Gruppen werden sowohl im Norden wie im Süden diskriminiert. Eine zum Teil schon mehrere Generationen zurückliegende Einwanderung kann zum Ausschluss aus dem Patronage-System eines Bundesstaates führen, weshalb Kritiker die Einführung des Residenzprinzips anstelle ethnischer bzw. indigener Selektionskriterien fordern. Die Bevorzugung von „indigenen“ Einwohnern wird mit dem „föderalen Charakter“ legitimiert, widerspricht jedoch dem Verfassungsgrundsatz der Nicht-Diskriminierung und der staatsbürgerlichen Gleichheit. „Nicht-indigene“ Bewohner von Gliedstaaten sind damit Bürger zweiter Klasse, da von wirtschaftlicher und politischer Macht ausgeschlossen.

#### **4.5 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie**

Die Macht zur Verteilung der staatlichen Ressourcen ist im Präsidentenamts konzentriert. Die Gouverneure betreiben Lobbyismus gegenüber dem Präsidenten bzw. vom Präsidenten und seiner Partei kontrollierten Umverteilungsorganen. Eine vergleichbare Stellung nehmen die Gouverneure gegenüber lokalen Politikern und kommunalen Gemeinschaften ein, mit dem Ergebnis, dass die Zentrum-Regionen-Konflikte sich strukturell zwischen den Gliedstaaten und Kommunen, zwischen größeren Ethnien und subethnischen Gruppen wiederholen. Die Konzentration exekutiver Macht im Präsidialamt hat die Ängste jener verschärft, die nicht in den Machtapparat des Präsidenten inkorporiert sind. Infolge der sukzessiven Aufspaltung von ursprünglich drei Regionen in 36 Gliedstaaten wurde jedoch die Hegemonie der drei dominanten ethnischen Gruppen (Hausa-Fulani, Igbos und Yoruba) gebrochen. Darüber hinaus fallen ethnische und territoriale Grenzen seit der Bildung neuer Gliedstaaten immer weniger überein – die Grenzen zwischen den Staaten zerteilen die zuvor dominanten Großgruppen.

#### 4.6 Verhandlungsarenen

Intergouvernementale Beziehungen handeln in Nigeria vor allem von der Umverteilung von Einnahmen, es ist in dem Sinne ein Verhandlungsföderalismus. Im Verhältnis zum Ressourcenkampf prägen ethnische, religiöse und regionale Identitäten die Zentrum-Regionen-Beziehungen nur marginal. Forderungen nach neuen Gliedstaaten sind so vor allem durch den Ruf nach gerechter Umverteilung und Entwicklungspolitik, nicht jedoch durch Forderungen nach politischer oder Kulturautonomie beflügelt worden. Für die Umverteilung ist vor allem ein Organ entscheidend, nämlich die seit 1999 existierende, machtvolle „*Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission*“, gegenüber der die Gouverneure ihren Einfluss geltend machen. Die Verfassung sieht zudem einen Nationalen Wirtschaftsrat vor, in dem sich die Gouverneure der Gliedstaaten mit dem Chef der Zentralbank, dem Vorsitzenden der Nationalen Einnahmen- und Steuerkommission, dem Minister für Wirtschaftliche Entwicklung treffen, um den Präsidenten bei der Wirtschaftsplanung zu beraten. Die Gouverneure sind auch Mitglieder des Staatsrates (*Council of States*), einem Beratungsorgan für den Präsidenten.<sup>120</sup>

Die Aggregation von Interessen der Gliedstaaten findet vornehmlich durch sechs demographisch und kulturell verwandte, überregionale Zonen statt, dazu gehören die Zonen Südwest (Ekiti, Lagos, Osun, Ondo, Ogun, Oyo), Südost (Asirika, Anambra, Ebonya, Enugu, Imo), Süd-Süd (Akwa-Ibom, Bayels, Cross-River, Delta, Edo, Rivers), Nord-Zentral (Benue, FCT, Kogi, Kwara, Nasarawa, Niger, Plateau), Nordost (Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba, Yobe) und Nordwest (Kaduna, Katsina, Kano, Kebbi, Sokoto, Jigawa, Zamfara). Die bedeutendsten politischen Ämter in der Föderation werden unter den genannten sechs Zonen in einem offenen Aushandlungsprozess verteilt, darunter das Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten, des Senatspräsidenten, des Vizepräsidenten des Senats, des Parlamentssprechers und dessen Vize. Der Vorteil der Zonen besteht darin, dass sie den Minderheiten eine zusätzliche Vertretung bieten. Das Präsidentenamt soll zudem zwischen den Zonen rotieren. Die Ämterrotation gilt als Vorkehrung gegen ein dauerhaftes Machtmonopol einer Region.

#### 4.7 Schiedsrichter

Das Oberste Gericht spricht Recht sowohl in horizontalen als auch vertikalen intergouvernementalen Konflikten und in Inter-Organ-Konflikten, es hat seit 1999 in mehreren Urteilen zur Nutzung der Ölressourcen, der Einnahmenverteilung, der lokalen Selbstverwaltung und der öffentlichen Ordnung eine unabhängige und ausgewogene Haltung eingenommen, indem es die Kompetenzen der Föderation bekräftigt, zugleich aber das Recht der Gliedstaaten auf eine transparente, nachvollziehbare und nach Möglichkeit dezentralisierte Einnahmenverteilung bestätigt hat.<sup>121</sup> Der Oberste Gerichtshof hat damit im Unterschied zur Praxis der vorherigen Militärregierungen an Reputation als vertrauenswürdiger Interpret der Verfassung gewonnen.

---

120 Martin Dent, 1995, *Ethnicity and Territorial Politics in Nigeria*, in: Graham Smith (ed.), *Federalism. The Multiethnic Challenge*, London: Longman, 128-153, hier 146.

121 Rotimi T. Suberu, 2007, *Managing Federal-State Conflicts: The Role of Nigeria's Supreme Court*, United States Institute for Peace, Project Report, unter: <[http://www.usip.org/fellows/reports/2007/0717\\_suberu.html](http://www.usip.org/fellows/reports/2007/0717_suberu.html)>.

#### 4.8 Fragmentierung & Segmentierung

Während der Zentralismus ein anhaltendes Problem darstellt, sind die Möglichkeiten der Hegemonie einer oder weniger Gruppen extrem beschränkt.<sup>122</sup> Keine Region ist stark genug, die Zentralregierung herauszufordern. Die Hausa-Fulani sind über die Staaten Bauchi, Gombe, Jigawa, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Sokoto und Zamfara verteilt. Die christlichen Yoruba sind in den Staaten Ekiti, Lagos, Ogun, Ondo, Osun und Oyo und im „Middle Belt“ vertreten. Die christlichen Igbo wiederum finden sich in den südlichen Staaten Abia, Anambra, Ebonyi, Enugu und Imo. Darüber hinaus gibt es Minderheiteneinklaven: die Ibibio in Akwa Ibom, die Efik im *Cross River*-Staat, die Ijaws in Bayelsa, die Bini in Edo, die Urhobo im Delta-Staat, die Kanuri in Borno, die Igala in Kogi, die Nupe in Niger und die Tiv und Idoma in Benue. Nicht alle Minderheiten verfügen über einen eigenen Staat, aber diejenigen, die über einen verfügen, konkurrieren um Macht und finanzielle Ressourcen.

#### 4.9 Asymmetrie und Flexibilität

Formal genießen die 36 Gliedstaaten gleiche Vollmachten. Die Reorganisation von Staaten sollte diese auch *de facto* weitgehend gleichstellen. Eine *de jure* Asymmetrie besteht allerdings darin, dass die nördlichen Gliedstaaten das Scharia-Recht eingeführt haben. Darüber hinaus besteht eine *de jure* Asymmetrie im Derivationsprinzip, wonach 13% der Einnahmen von natürlichen Bodenschätzen den Gliedstaaten zustehen, die diese produzieren. Ein durchaus beträchtlicher Anteil der Öleinnahme verbleibt so im Niger-Delta.

Die Schaffung von neuen Gliedstaaten hatte seit den 1960er Jahren zum Ziel, den Minderheiten die Furcht vor Dominanz durch eine der drei Hauptgruppen und das Gefühl der sozialen, politischen und administrativen Diskriminierung zu nehmen und ihnen Überlebenssicherheit zu garantieren.<sup>123</sup> Die Bildung eines neuen Staates war an bestimmte Bedingungen geknüpft, darunter eine Resolution von zwei Dritteln beider Kammern des föderalen Parlaments, die Unterstützung einer Neugründung durch mindestens zwei gliedstaatliche Legislativen, darunter jener, deren Region von einer Neugründung betroffen würde, die Zustimmung zur Neugründung durch zwei Drittel der gliedstaatlichen Legislativen und ein Referendum, bei dem mindestens 60% der Wähler des betroffenen Gebietes für eine Neugründung optieren.<sup>124</sup> Nach der Gründung des *MidWest*-Staates (1963) zogen andere Minderheiten mit Staatsforderungen nach. General Gowon verkündete 1966 einige Grundsätze für Neugründungen. Demnach sollten neue Staaten nicht in der Lage sein, die Zentralregierung zu dominieren, jeder Staat sollte ein kompaktes Territorium bilden, die Wünsche der Bevölkerung, administrative Machbarkeit und die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung sollten berücksichtigt werden, schließlich sollten neue Staaten möglichst nicht einzeln, sondern simultan gebildet werden.<sup>125</sup>

Das nigerianische System liefert starke Anreize zur Neugründung von Gliedstaaten, da so der Anteil an föderalen Zuweisungen erhöht werden kann.<sup>126</sup> Anfang der 1980er Jahre gab es bereits 60 Forderungen nach zusätzlichen Staaten. Misstrauen, Angst und Befürchtungen vor Dominanz halten gerade bei einigen Minderheiten ohne eigenen Gliedstaat an. Beobachtet wird in jüngster Zeit, dass eine Reihe sub-ethnischer Gruppen, die sich bisher

---

122 Rotimi T. Suberu, 2008, Diversity and Unity in Federal Countries: Nigeria. Paper presented at the Forum of Federations, Brussels, 11 June 2008 (auch zum folgenden).

123 J. Isawa Elaigwu, 2005, The Politics of Federalism in Nigeria, Jos: Aha Publishing House, 50.

124 Elaigwu, 2005, The Politics, 74.

125 Elaigwu, 2005, The Politics, 104.

126 Rotimi T. Suberu, 2001, Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria, Washington, D.C.: United States Institute for Peace, 60.

moderat verhielten, zur Basis für politische Mobilisierung werden, so werden politische Forderungen neuerdings im Namen von Gruppen wie den Kabba, Owe, Bunu, Ijumu und Yagba erhoben.<sup>127</sup> Nachdem die Zahl der Gliedstaaten auf 36 angewachsen war, wurde jedoch eine weitere Zunahme zum Anathema erklärt.

Die Zunahme der Gliedstaaten führte nicht zu mehr Autonomie, sondern erhöhte die Abhängigkeit von föderalen Finanzen, es handelt sich um einen Kontrollmechanismus. Das paradoxe Ergebnis des Rufes nach Gliedstaatlichkeit und der Behauptung ethnischer bzw. regionaler Identitäten ist eine Zunahme von Abhängigkeit. Die Politik des „Teile und Herrsche“ entsprach dem Zentralisierungsbedürfnis der Militärherrschaft. Gliedstaatlichkeit hätte aber durchaus mit Dezentralisierung und Autonomie einhergehen können, insofern ist der paradoxe Effekt vor allem den Kalkülen der Militärs und einiger Parteipolitiker zuzuschreiben.

#### 4.10 Transethnische Interessenaggregation

Zu den bedeutsamsten Mechanismen des inter-ethnischen Interessenausgleichs gehört der „föderale Charakter“, d.h. das Gebot, in offiziellen Ämtern die verschiedenen Bundesstaaten und Ethnien gleichmäßig zu repräsentieren sowie die informelle Rotation bei der Verteilung von politischen und Parteiposten aufgrund ethnischer oder regionaler Herkunft. In Nigeria haben sich neben der Verfassung vielfältige Mechanismen der ethno-regionalen Machtteilung herausgebildet, die von Suberu und Diamond als flexible konkordanzdemokratische Regeln („*consociational rules*“) bezeichnet werden und durch die wahrgenommene oder tatsächliche Mängel der Verfassung kompensiert werden könnten.<sup>128</sup>

Seit 1998 sind hunderte Parteien registriert worden, doch auf nationaler Ebene und in den 36 Gliedstaaten sind nur vier Parteien an Regierungen beteiligt.<sup>129</sup> Die nigerianische Gesetzgebung verlangt, dass das Exekutivkomitee einer nationalen Partei die regionale Vielfalt widerspiegelt und Mitglieder in mindestens zwei Dritteln der Staaten registriert sind. Die Parteien selbst sind programmatisch schwach, organisatorisch und personell instabil, zerstritten und im Kern klientelistische Vertretungen ethnischer bzw. regionaler Klans, von Stämmen und religiösen Gruppen. Die nationalen Parteien können jedoch nur Wahlerfolge verbuchen, wenn sie Wähler jenseits der eigenen ethnischen Gruppe gewinnen, dazu gehörte in der Vergangenheit auch das Versprechen neuer Gliedstaatlichkeit. Bedeutende zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten hingegen ethnisch, regional und religiös segmentierte Interessen.

#### 4.11 Öffentliche Güter und Entwicklung

Die nigerianische Verfassung beschwört den Grundsatz der wirtschaftlichen Solidarität und der gleichen Verteilung der Einnahmen durch das *Federation Account*. 90% der Einnahmen Nigerias stammen aus dem Ölreichtum. Die Verringerung der inter-regionalen Diskrepanzen hinsichtlich des Sozial- und Gesundheitssystems und der regionalen Wirtschaftsindikatoren ist bisher nicht gelungen, gleichwohl sind mehrere Entwicklungszentren entstanden. Die ärmsten Staaten liegen im Norden, die von der föderalen Umverteilung der

---

127 J. Shola Omotola, 2006, Democratisation and Ethnic Tensions in Nigeria: The Kogi State Experience, in: Conflict Trends No. 4, 3-8.

128 Suberu, Diamond, 2002, Institutional Design, 421.

129 Die vier dominanten Parteien sind: People's Democratic Party (PDP), All Nigeria's Peoples Party (ANPP), Alliance for Democracy (AD) und Action Congress (AC).

Öleinnahmen abhängen, die Staaten im ölreichen Niger-Delta beklagen ihrerseits die miserable Infrastruktur.

Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Regionen von der Zentralregierung ist massiv. Insbesondere bevölkerungsreiche Staaten können pro Kopf weniger ausgeben als bevölkerungsarme Gliedstaaten, weswegen erstere vehement gegen das Gleichheitsprinzip bei der Umverteilung unter den Regionen opponieren. Einige der großen Steuern, z.B. die Einkommenssteuer und die Mehrwertsteuer, sind von der Umverteilung ausgenommen. Darüber hinaus fehlen verlässliche Daten zur Bevölkerungsgröße in den einzelnen Gliedstaaten. Entscheidend ist aber, dass es eine erhebliche Fehlallokation bei den direkten föderalen Ausgaben in den Gliedstaaten gibt, die Öleinnahmen für Patronage und Korruption genutzt werden und so einige regionale bzw. ethnische Eliten primär von der Umverteilung profitieren. Die Wirtschaftsleistung Nigerias seit der Unabhängigkeit ist trotz des Ölreichtums miserabel, die Ungleichheit und Arbeitslosigkeit nimmt zu, die Landwirtschaft kann das Land nicht selbst versorgen, das Wachstum des Handwerks ist gering.<sup>130</sup> Statt mit langfristigen Investitionen sind die politische Eliten vor allem mit kurzfristiger Konsumtion befasst.

#### 4.12 Ergebnisoffenheit

Das nigerianische System hat sich in der Vergangenheit mit der Gründung neuer Gliedstaaten und dem „föderalen Charakter“ als anpassungsfähig erwiesen. Der „föderale Charakter“ ist im Unterschied zum indischen Quotensystem ein informeller Mechanismus, der keinen Rechtsanspruch, sondern ein Gebot formuliert und damit offener reagieren kann. Unflexibel wird das System jedoch durch die extrem hohen Hürden für Verfassungsänderungen, insbesondere kann so der Zentralismus nicht überwunden und die Gewaltenteilung nicht effektiv gestärkt werden.

#### 4.13 Fazit

Nigerias ethnischer Föderalismus hat die zahlreichen Minderheiten davor geschützt, unter die Hegemonie einer der Hauptgruppen zu fallen. Da das föderale Ungleichgewicht zugunsten der nördlichen Regionen überwunden wurde, konnte der Sezessionismus eingedämmt werden. Die Vorgaben für die Präsidentenwahlen und das Parteienrecht nötigen zudem zur transethnischen Interessenaggregation. Bevorzugte Mittel der Konfliktregulierung sind die Dezentralisierung ethnischer Konflikte, ein Zuschnitt der Gliedstaaten, der die Hegemonie einer Gruppe verhindert, Vorschriften für die Bildung nationaler, d.h. föderationsweiter Parteien, ethnische Quoten und die fiskalische Redistribution. Ethnische Konflikte werden im nigerianischen System durch Relegation auf die gliedstaatliche Ebene fragmentiert – ethnische Gruppen sind in der Regel nicht stark genug, um die Föderation herauszufordern. Darüber hinaus sind neben die ethnischen Identifikationen gliedstaatliche und regionale Identitäten getreten, die bisweilen mit den ethnischen konkurrieren. Ungeachtet der gravierenden Entwicklungsdefizite und der geringen gliedstaatlichen Finanzautonomie hat der Föderalismus zumindest eine Konzentration von wirtschaftlicher Entwicklung in der Metropole verhindert.<sup>131</sup>

---

130 Robert I. Rotberg, 2004, *Troubled Nigeria: Great Opportunities, Tough Challenges*, in ders. (ed.), *Crafting the New Nigeria. Confronting the Challenges*, Boulder: Lynne Rienner, 1-16, hier 10ff.

131 Rotimi T. Suberu, 2001, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, D.C.: United States Institute for Peace, 77f.

Zur Negativbilanz des nigerianischen Föderalismus gehören die langen Phasen des Machtmissbrauchs, ethnischer Repression und der Präferenz für *Hausa-Fulanis* in der nationalen Regierung sowie des Zentralismus während der Militärherrschaft (insbesondere 1984-1999). Der Zentralismus ist eine Folge der Militärregierungen, des Ölreichtums, des Präsidentsystems und einer nationalen Polizei, die keiner gliedstaatlichen oder lokalen Kontrolle untersteht.<sup>132</sup> Die Hauptprobleme des Föderalismus in Nigeria bestehen in der strittigen Umverteilung der Öleinnahmen, der Stärkung von ethnischen Klientelismus und in den Rechtsstaatsdefiziten. Ethnische und regionale Patronage hat die nigerianische Föderation durchsetzt – würden formale Institutionen effektiv funktionieren, bedürfte es nicht des Rückgriffs auf Klientelismus.

Eine Reform des nigerianischen Föderalismus müsste vor allem die Unterscheidung zwischen indigenen und nicht-indigenen Gruppen aufheben, die Individualrechte stärken, der „*Federal Character Commission*“ ein Mandat für Gleichberechtigung (einschließlich der Geschlechter) statt ethnischen Quoten geben und den Schutz nicht-dominanter Gruppen in den Gliedstaaten ausbauen. Zudem sollte die exklusive Kompetenz der Föderation über Bodenschätze (v.a. Bergbau, Öl, Gas und Mineralien) zugunsten einer Gemeinschaftskompetenz aufgegeben werden.<sup>133</sup>

---

132 John N. Paden, 2004, *Unity with Diversity: Toward Democratic Federalism*, in: Rotberg (ed.), *Crafting the New Nigeria*, 17-37, hier 22.

133 International Crisis Group, 2006, *Nigeria's Faltering Federal Experiment*. Africa Report No. 119, 25 October.



## 5. Russland: Vom Ethnoföderalismus zum „Russland der Russen“

Historisch wurzelt der russländische Föderalismus in der misslungenen Nationalstaatsbildung des zaristischen Vielvölkerstaates. Der Nationalismus der russischen Kernnation war zwar dominant, besonders seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, konnte er die nicht-russischen Völker jedoch weder verdrängen oder integrieren, noch assimilieren.<sup>134</sup> Seit den 1920er Jahren wurden ethnische Gruppen nach ihrer Größe, Siedlungsmustern, der Existenz einer Schriftsprache, der Sprachtradition, dem Nationalbewusstsein und dem aktiven Gebrauch der „Muttersprache“ oder anderer Sprachen kategorisiert.<sup>135</sup> Die Ungleichheit der Gruppen wurde in eine asymmetrische Territorialautonomie übersetzt. Trotzdem war es unmöglich, eine auch nur annähernde Übereinstimmung zwischen objektiven Kriterien und der Hierarchie politischer oder sozioökonomischer Rechte zu schaffen. Wiederholt wurden ehemalige Subgruppierungen als nunmehr eigenständig anerkannt; so entstanden neue ethnische Gruppen während andere verschwanden. Erwartete Vergünstigungen spielten und spielen eine Rolle für die ethnische Selbstidentifikation. Auch im russländischen Fall ist Ethnizität nicht naturgegeben, sondern sie wird konstruiert, instrumentalisiert, politisiert, ideologisiert und durch gesellschaftliche Praktiken neu konfiguriert.<sup>136</sup>

### 5.1 Ethnischer Marmorkuchen

Russland ist mit ungefähr 170 verschiedenen ethnischen Gruppen ethnisch und regional recht heterogen. Außer der nominell größten Gruppe der ethnischen Russen (79,8% der Bevölkerung), zählen vier weitere autochthone Gruppen mehr als eine Million Menschen: die Tataren (fünf Millionen), Tschuwaschen (1,6 Millionen), Baschkiren (1,6 Mio.) und Tschetschenen (1,1 Millionen). Die aktive Beherrschung der „Muttersprache“ als zentraler Bestandteil kollektiver Identität nimmt besonders unter den kleinen Volksgruppen stark ab.<sup>137</sup>

Während der 1990er Jahre existierten von 89 Subjekten der Russländischen Föderation 32 als ethnische Gebietseinheiten. Beim letzten Zensus 2002 galten 41 der nichtrussischen Völker als „Titularethnien“, die selbstständig oder gemeinsam einer Gebietseinheit den Namen gaben. Die meisten nationalen Republiken (21) und autonomen Bezirke sind stark „russifiziert“. In einigen ethnischen Gebietseinheiten ist der Anteil der autochthonen Völker sehr klein, zum Beispiel in Karelien mit einem Anteil ethnischer Karelrier von nur neun Prozent. Nur in zehn von 21 Republiken stellen die Titularethnien die Mehrheit, während dies für keinen der autonomen Bezirke gilt.

Die Regime der Republiken werden meist in jenen Fällen von Vertretern der Titularethnie dominiert, wo diese auch einen hohen Anteil an der Republikbevölkerung aufweisen. Doch

---

134 Die Ausführungen zu Russland basieren u.a. auf Interviews (Dez. 2005 bis Jan. 2007) mit den ständigen Vertretern der nationalen Republiken in Moskau, Abgeordneten der Duma und des Föderationsrates, Experten des Verfassungsgerichtes, Staatsrechtlern, Mitarbeitern der Präsidentsverwaltung und des Ministeriums für Regionalentwicklung, mit Funktionären von sieben Parteien sowie auf 31 Gesprächen mit nichtrussischen Abgeordneten regionaler Parlamente in Baschkortostan, Adygeja und Karbardino-Balkarien. Für Unterstützung danke ich Irina Busygina, Ildar Gabdrafikov, Svetlana Akkiewa und Oleg Cvetkov.

135 Olga Rom-Sourkova, 2004, Die sprachliche Situation in der Russischen Föderation, Berlin, 149.

136 Rogers Brubaker, 2004, Ethnicity without Groups. Cambridge: Cambridge University Press, 7-27.

137 Alex Rodriguez: Muted Voices, Compelling Cry, in: Chicago Tribune 13.12. 2006.

auch in anderen Fällen gibt es häufig eine Überrepräsentation von Vertretern der Titular-ethnie in den sichtbarsten Führungspositionen. Allerdings werden Führungspositionen wie zu Sowjetzeiten auch mit nicht-titularen Politikern – meist ethnischen Russen – besetzt. Der De-Ethnisierung von einigen Republiken steht eine demographische Konsolidierung der Titularethnien in anderen Republiken gegenüber. Beobachtet lässt sich auch eine Zunahme sub-nationaler Identifikationen, die den Dominanzansprüchen von Titularethnien entgegenwirkt. Auch in diesen Fällen wirken sich politisch-administrative Anreize aus: Erwartungen auf gesonderte Repräsentation und politische Führungspositionen sowie auf Subsidien. Genuine Ansprüche und institutionelle Anreize vermischen sich – es ist von daher unmöglich, die Legitimität ethnischer oder nationaler Selbstbestimmung abstrakt zu bewerten.

## 5.2 Begründungen des Föderalismus

Die russische Debatte über Föderalismus hat in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten scharfe Volten vollzogen. Die Neukonstitution Russlands war von der Übernahme föderaler Grundsätze in der gesamten Staatskonstruktion geprägt. Zu den föderalen Merkmalen zählten die Anerkennung exklusiver Kompetenzen der Föderation, die Verknüpfung konstitutioneller und vertraglicher Elemente, die Autonomie der Regionen in der Ausübung ihrer exklusiven und Residualkompetenzen, die formelle Gleichheit der Regionen gegenüber dem Zentrum und die Vielfalt regionaler politischer Regime. Jedem „Volk“ sollte ein Recht auf Selbstbestimmung zustehen, womit allerdings nur die Verfügungsgewalt über den regionalen Staatsapparat und ein bestimmtes Territorium gemeint war.

Mit dem Ende der Jelzin-Ära (1999) und dem Beginn der Putin-Herrschaft änderten sich die Bewertungen. Seither betonen die meisten Autoren intergouvernementale Koordinationsprobleme, die Instrumentalisierung föderaler Arrangements, die „Schwächung“ der Handlungsfähigkeit des Staates infolge des Föderalismus sowie das Desintegrationspotential, das die Heterogenität des Landes berge. In Hinblick auf den Ethnoföderalismus wurden Putins Reformen mit Deformationen der Jelzin-Ära gerechtfertigt: Konkurrierenden Souveränitätsansprüchen, dem „Krieg der Gesetze“, einer opportunistischen Gewährung von Privilegien, diskriminierender Sprachgesetzgebung, ergänzt um die generelle Kritik an der Vielzahl der Regionen (89). Nur wenige Beobachter erkannten Defizite auch in der zentralistischen Aneignung der gemeinsamen Zuständigkeiten, wie in Artikel 72 der Verfassung geregelt, sowie dem ungenügenden Schutz regionaler Autonomie. Nach den Reformen unter Putin gibt es mittlerweile keinen föderalen Wertekonsens mehr, noch nicht einmal Minimal Kriterien, denen die Föderation genügen sollte.

## 5.3 „Russland den Russen“ statt Multiethnizität

Seit Putins Machtübernahme dominieren etatistische und anti-liberale Leit motive den öffentlichen Diskurs, Fremdenfeindlichkeit und Islamphobie haben an Bedeutung gewonnen. Die Entföderalisierung unter Putin wird gestützt von der Intoleranz gegenüber Fremden und der Abkehr vom Multikulturalismus in den öffentlichen Diskursen.<sup>138</sup> Offiziell existiert kein Russifizierungsprogramm, in der Praxis ist es allerdings sehr wohl auszumachen, etwa in der Aufwertung der Orthodoxie zur Staatskirche, dem Russozentrismus, dem harschen Vorgehen gegen den „inoffiziellen“ Islam, im alltäglichen Chauvinismus, namentlich

---

138 Daten in Aleksandr Verchovskij, Galina Koževnikova, 2005, Etničeskaja i religioznaja intolerantnost' v rossijskich SMI. Rezultaty monitoring 2001-2004gg., Stuttgart.

Angriffen und Pogromen gegen Kaukasier, Asiaten oder Farbige sowie der landesweiten Durchsetzung des kyrillischen Alphabets. Nach verschiedenen Meinungsumfragen nimmt unter den Russen die ethnische Intoleranz zu.<sup>139</sup>

#### 5.4 Ethnische und Minderheitenrechte

Russlands Verfassung „garantiert“ die Gleichheit aller Staatsbürger, unabhängig von ihrer Nationalität. Jeder Bürger hat das Recht, durch Selbstidentifikation über seine nationale Zugehörigkeit zu bestimmen. Formal genießen alle Völker (Nationalitäten) ein gleiches Recht auf Selbstbestimmung und Ausübung ihrer Kultur. Wörtlich genommen steht dies einer Hierarchisierung der Völker nach ihrer Größe oder anderen Indikatoren entgegen. Die Interpretation der ethnischen Gebietseinheiten als Form der Selbstbestimmung aller Völker, die in einer Region leben, impliziert, dass weder titulare noch nicht-titulare Gruppen ein spezifisches Selbstbestimmungsrecht genießen.<sup>140</sup>

Die Föderation gilt als eine Union von „Staaten, staatlich-territorialen und national-territorialen Gebilden“. Somit sind Regionen „Subjekte“ der Föderation und nicht bestimmte nationale oder ethnische Gruppen. Die Föderation mag ein multiethnischer Staat sein, die Völker sind aber nicht konstitutiv. Bürger einer Republik in ihrer Gesamtheit werden als „Volk“ betrachtet und nicht eine spezifische Titularethnie. Die Verfassungsliteratur geht von einer Doppelnatur von Völkern aus – einerseits ist das „multinationale Volk“ Russlands Souverän der Föderation, andererseits wird das Volk einer spezifischen Region als „einzige direkte Quelle regionaler Macht“ betrachtet.<sup>141</sup>

Gemäß Artikel 72 der Verfassung gehört der Schutz der Rechte „nationaler Minderheiten“ zu den Gemeinschaftsaufgaben; die Verfassung spricht von Minderheiten, definiert sie jedoch nicht. Unter „Minderheiten“ werden mittlerweile nur noch kleine indigene Völker und extraterritoriale „national-kulturelle Autonomien“, die eines föderalen Schutzes bedürfen, verstanden, nicht hingegen die Angehörigen der Titularethnien der nationalen Regionen.<sup>142</sup>

Widersprüche zwischen der formalen Gleichheit aller Staatsbürger und der mangelhaften Anwendung von Gesetzen diskriminieren nicht-dominante Gruppen. *De jure* herrscht zwar Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit,<sup>143</sup> *de facto* werden diese Rechtsansprüche jedoch durch die lokalen Behörden beschränkt – meist zum Nachteil von Nichtrussen.<sup>144</sup>

#### 5.5 Rechte indigener Völker

Die indigenen Völker artikulieren Ansprüche auf eine bevorzugte Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen (v.a. Jagd- und Fischereirechte) und treten für die Bewahrung ihrer traditionellen Lebensweise ein, die sie vor allem durch die expandierenden Öl- und Gasunternehmen gefährdet sehen. Das sowjetische Quotensystem zur Förderung ethnischer Minderheiten ist mittlerweile abgeschafft, es existiert auch kein institutionalisiertes System der

139 Interfax 17.11.2006.

140 Institut Gosudarstva i Prava RAN, 2003 Konstitucija Rossijskoj Federacii. Naučno–praktičeskie Kommentarii. Moskva, 111.

141 A. Čerepanov, 2005, Teorija rossijskogo federalizma. Učebnoe posobie, Moskva, 173.

142 Interviews mit Mansur A. Ajupov (8.12.2005), Abgeordneter der Duma, Kommission für Nationale Angelegenheiten; Aleksandr V. Nikonov (8.12.2005), Berater der Duma–Kommission für Nationale Angelegenheiten; Svetlana Smirnova (7.12.2005), Abgeordnete der Duma aus Tschuwaschien; Gennadij Olejnik (13.12.2005), Mitglied des Föderationsrates; Svetlana A. Bastanzjeva (12.12.2005), Ministerium für Regionalentwicklung.

143 Zakon „O prave graždan RF na svobodu peredviženii“. No. 5242–1, 25.6.1993.

144 Doris Widra, (o.J.), Legislation of the Russian Federation Concerning Ethnic Minorities and its Shortcomings, EU TACIS Projekt, unter: <[www.eawarn.ru/pub/Projects/TacisProjects/Widra.htm](http://www.eawarn.ru/pub/Projects/TacisProjects/Widra.htm)>.

Privilegierung mehr. Dennoch wird den indigenen Völkern eine besondere Vertretung in lokalen Parlamenten durch eine begünstigende Wahlkreiseinteilung gewährt. Die Regionen oder lokalen Selbstverwaltungen können Quoten für die Repräsentation der indigenen Gemeinden in ihren jeweiligen Parlamenten einführen oder besondere Beratungsorgane in ihren Verwaltungen schaffen. Traditioneller Landbesitz oder Landnutzungsrechte werden ebenfalls im Prinzip anerkannt. Indigene Völker werden zum Teil bei der Bewahrung ihrer traditionellen Produktionsformen unterstützt, und sie können in den Genuss einer bevorzugten Besteuerung oder eines privilegierten Zugangs zu öffentlichem Eigentum kommen.

Die Kriterien, den Status „kleines Volk“ zu erlangen, oder die Bedingungen, unter denen Individuen zu einem solchen Volk gehören, sind allerdings nicht geklärt. Die Rechte indigener Völker sind faktisch weit weniger substantiell, als die nominelle Auflistung zunächst vermuten lässt. Indigene Völker sind im Falle einer Fusion von Regionen, insbesondere beim Zusammenschluss autonomer Bezirke mit der Nachbarregion, wenig geschützt.

## 5.6 Der Status als „Nationale Republik“

Die Frage nach den Voraussetzungen für die Erlangung eines Republikstatus wurde herkömmlich unter Verweis auf Siedlungstraditionen, die spirituelle Bedeutung des Gebietes („Heimat“) oder eine Wiedergutmachung historischer Ungerechtigkeit bzw. Unterdrückung beantwortet. Die Existenz von Republiken ist für Titularethnien insofern von Bedeutung, als ihnen damit signalisiert wird, dass sie nicht bloß „kleine Brüder“ der „großen“ Russen sind.<sup>145</sup> Republiken sind berechtigt, eine eigene Verfassung zu erlassen, die nicht der Zustimmung durch die Zentralregierung bedarf. Ihnen ist es gestattet, eine eigene Staatssprache festzulegen, außerdem können sie internationale Verträge unterzeichnen, solange sich diese im Rahmen der Verfassung bewegen. Besonderheiten der Republiken bestehen in der traditionellen Namensgebung, der Anzahl der Abgeordneten in Regionalparlamenten und spezifischen Gesetzgebungskompetenzen. In den Republiken sind die Titularethnien in der Regel überrepräsentiert, wodurch sich nicht-titulare Gruppen bisweilen benachteiligt fühlen. In einer Kultur, in der Machtattribute von hoher Bedeutung sind, stellen Titel wie „Präsident der Republik“ oder andere Symbole der Staatlichkeit zudem eine „weiche“ Machtressource dar.<sup>146</sup> Alle anderen Kompetenzen teilen die Republiken mit den rein territorialen Regionen.

## 5.7 Kein Föderalismus ohne Demokratie

Neben den russozentrischen und antiföderalen Diskursen sind zentralstaatliche und regionale Demokratiemängel entscheidend, um die Entföderalisierung unter Putin zu verstehen. Die defekte Gewaltenteilung und die Machtkonzentration im Präsidentenamt sind strukturell föderalismusfeindlich. Doch auch die Demokratiemängel in den Republiken und autonomen Bezirken erleichterten die Entföderalisierung: Es gibt unter ihnen mehr autoritäre Regime als unter den rein territorialen Regionen. Besonders drastische Fälle sind Baschkortostan, Kalmykien, Tschuwaschien, Nordossetien und Kabardino-Balkarien, gefolgt von Tatarstan und Burjatien.<sup>147</sup>

---

145 Interview mit Michail Stoljarov, 7.12.2005, Stellvertretender Leiter der ständigen Vertretung Tatarstans in Moskau.

146 Interview mit A.I. Grigorev, Stellvertretender Leiter der permanenten Vertretung Tschuwaschiens in Moskau, 8.12.2005.

147 Kelly M. McMan, Nikolai V. Petrov, 2000, A Survey of Democracy in Russia's Regions, in: Post-Soviet Geography and Economics 3, 155–182.

Ethnokratische Herrschaft förderte Korruption, Amtsmissbrauch und Kleptokratie. Die Republikführer boten damit Angriffsflächen für Putins Rhetorik von der „Diktatur des Gesetzes“. Der regionale Autoritarismus war zudem instabil: Minderheiten in der Minderheit fühlten sich marginalisiert, von der Titularethnie wiederum konnte nur Loyalität erwartet werden, solange klientelistische Interessen bedient wurden. Putins Rezentralisierung ließ sich weitaus leichter gegenüber undemokratischen Regionalfürsten durchsetzen, da diese kein demokratisches Potential in Gestalt von Parteien, meinungsstarken Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen mobilisieren konnten. Die Moskauer Direktherrschaft in den Regionen erweist sich währenddessen keineswegs als Lösung, um regionalen Autoritarismus und Ethnokratie zu überwinden.

### 5.8 Putins Reformen: Zentralismus ohne Barrieren

Mit Putins Reformen wurden die intergouvernementalen Beziehungen rezentralisiert. Die Reformen bezogen sich auf die Durchsetzung föderalen Rechts, vor allem durch Revision regionaler Rechtsakte und mittels neuer Präsidentenvertreter, die veränderte Bildung des Föderationsrates und die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Gouverneuren und Regionalparlamenten. Die Kritik an der „Unbotmäßigkeit“ der Gouverneure und Republikpräsidenten argumentierte von einer zentralistischen Position, ohne die Ursachen des Nebeneinanders von zentralstaatlicher und regionaler Exekutive zu analysieren. Putin reformierte zudem die Bildung des Föderationsrates. Anstelle der regionalen Exekutivchefs werden die „Senatoren“ seither von den Regionalparlamenten gewählt, wobei jeweils ein Vertreter aus der Legislative und der Exekutive stammt.<sup>148</sup>

### 5.9 Verhandlungsmodi

Die Interaktion des Jelzinischen Regimes mit den Regionen kennzeichneten vor allem informelle Beziehungen, der Vorrang bilateraler Beziehungen vor kollektiver Interessenvertretung, Lobbyismus, unklare Kompetenzabgrenzungen, ein ständiger Umbau der in der Zentralregierung für Regionalpolitik zuständigen Organe und entsprechende institutionelle Unsicherheit, eine Politik opportunistischer Begünstigungen und Bestrafungen, eine ineffiziente Bundesexekution und zeitweilige Bemühungen des Präsidialamtes, die Machtkonzentration bei den Regionalexekutiven durch Unterstützung lokaler Selbstverwaltung auszugleichen.

An die Stelle der bisherigen Präsidentenvertreter in den Regionen sind mit Putins Reformen Präsidentenvertreter in sieben Großregionen getreten, die den Militärbezirken entsprechen.<sup>149</sup> Die Aufgaben der Präsidentenvertreter umfassen die Kontrolle über die Verwirklichung der Regierungspolitik, die Personalpolitik des Präsidenten, die Koordination der föderalen Organe, die Umsetzung föderalen Rechts, die Teilnahme an den regionalen Machtorganen, die Aussetzung von regionalen Rechtsakten, die Überprüfung von regionalen Rechtsakten, die Umsetzung von Präsidentendekreten und disziplinarische Rügen gegenüber Territorialorganen.

Manche Republiken können ihre Interessen gegenüber der Zentralregierung indes nach wie vor effektiver vertreten als die Gebiete und Kreise. Tatarstans neuer, auf zehn Jahre

---

148 Margarethe Wiest, 2004, Ausgehöhlte Gewaltenteilung. Der Föderationsrat in Putins gelenkter Demokratie, in: Osteuropa, 1, 17–27.

149 Zu den Präsidentenvertretern unter Jelzin vgl. Eugene Huskey, 1999, Presidential Power in Russia, Armonk/NY, 183–211.

abgeschlossener bilateraler Vertrag mit der Moskauer Regierung räumt der Republik weitgehende Autonomie als den übrigen Föderationssubjekten ein. Tatarstan kontrolliert demnach weitgehend die regionale Wirtschaft, so kann es z.B. die Besteuerung der regionalen Erdölindustrie eigenständig regeln.

#### **5.10 Verfassungsgericht: Kein neutraler Schiedsrichter**

Das Verfassungsgericht besteht aus 19 Richtern, die durch den Föderationsrat auf Vorschlag des Präsidenten ernannt werden. Das Verfassungsgericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit von Föderationsgesetzen und normativen Akten der Staatsgewalt sowie von Gesetzen, Verfassungen und Satzungen der Regionen. Das Verfassungsgericht hat sich nach einer kurzen Phase der Unabhängigkeit zu einem dem Präsidenten gegenüber weitgehend willfährigen Organ gewandelt. Zwei Beispiele: Der erste Tschetschenienfeldzug wurde trotz mangelnder Beteiligung des Föderationsrates an dem Entscheidungsprozess gebilligt. Das Verfassungsgericht billigte am 21.12.2005 zudem das Ernennungsverfahren für Gouverneure, wodurch eine demokratische Legitimation der Regionalchefs abgeschafft wurde, und zwar mit der einzigen Ergänzung, dass mehrere Kandidaten vom Präsidenten vorgeschlagen werden könnten.<sup>150</sup> Statt unabhängig über Verfassungsnormen zu wachen, dokumentierte das Verfassungsgericht eindrücklich seine politische Abhängigkeit von der Präsidialexekutive.

#### **5.11 Fragmentierung und Segmentierung**

Da die Regionalchefs nicht mehr im Föderationsrat vertreten sind und Interessenvertretung durch den „Puffer“ der sieben Präsidentenvertreter in den föderalen Bezirken gefiltert wird, ist Kollektivhandeln erheblich eingeschränkt. Unter Putin überwiegen bilaterale, fragmentierte und nach Politikfeldern segmentierte Verhandlungsmuster. Seit der Nominierung durch den Präsidenten sind die regionalen Exekutivchefs keine Politiker mehr, sondern vor allem Verwaltungsbeamte bzw. Interessenvertreter von Staatsunternehmen. Sie verdanken ihre Macht der Loyalität zum Präsidenten und der Fähigkeit zur Mehrheitsbeschaffung bei Wahlen für die Präsidentenpartei „Edinstvo“. Sie sind unabhängiger gegenüber regionalen Machtgruppen und den regionalen Wählern, verfügen jedoch nicht mehr über das frühere Druckpotential gegenüber der nationalen Regierung und die vormalige Kontrolle über Unterabteilungen föderaler Ministerien. Das ökonomische Druckpotenzial der Regionen ist rückläufig. Ein Indikator für die Lockerung der Bindungen an die regionale Bevölkerung ist auch die zunehmende Ernennung von Vertretern aus anderen Regionen zum Gouverneur bzw. die Ergänzung seines Personalstabes um loyale, aber außer-regionale Vertreter.

#### **5.12 Symmetrie statt Asymmetrie**

Verfassungsmäßig sind die Republiken mit den anderen Regionen inzwischen fast gleichgestellt. Die Asymmetrie beschränkt sich weitgehend auf sprachlich-kulturelle Besonderheiten und die symbolische Anerkennung. Republiken können keine Souveränität beanspruchen, obschon sie als Staaten titulierte werden. Selbstbestimmung meint nicht länger ein Recht auf Souveränität, die Letztentscheidungsmacht bleibt der Zentralregierung vor-

---

150 Angelika Nußberger, 2005, Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Rechtsreformen in Russland, in: Russland-Analysen Nr. 57, 25.02., 2-5

behalten. Der Staatscharakter kann die Republiken jedoch möglicherweise besser vor einer Auflösung oder Fusion schützen als dies bei anderen Regionen der Fall ist.

Politisch sind die Republiken aufgrund ihres Wählerpotentials für die „Partei der Macht“, d.h. die Präsidentenpartei, bedeutsam. Die Republiken haben bei den föderalen Wahlen unter Putin stets eine vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung und ein überdurchschnittliches Wahlergebnis zugunsten von „Edinstvo“ bzw. dem Kandidaten des Kremls aufgewiesen. Den Republikpräsidenten gelang es, die Bevölkerung zugunsten der Kremlpartei zu mobilisieren; mit großer Wahrscheinlichkeit sind die überdurchschnittlichen Ergebnisse jedoch auch auf Wahlfälschungen zurückzuführen. Anstelle eigenständiger politischer Plattformen wie in den 1990er Jahren haben sich die meisten Republikführer für die Mitgliedschaft in der Präsidentenpartei entschieden bzw. sogar Positionen in den Führungsgremien von „Edinstvo“ eingenommen, um innerhalb der Machtpartei Einfluss zu gewinnen.

### 5.13 Flexible Anpassung durch Gebietsfusionen

Gebietsänderungen sind laut Art. 66 der Verfassung möglich, wenn die beteiligten Subjekte und der Bund zustimmen. Eine bestimmte Form wird von der Verfassung jedoch nicht vorgeschrieben. Statusänderungen sind besonders für den ethnischen Föderalismus relevant. Ein föderales Gesetz von 2001 regelt, dass neue Subjekte der Föderation durch Vereinigung von zwei Regionen und auf deren Initiative hin entstehen können, wobei der Vorschlag vom Präsidenten unterstützt werden muss und ein Referendum anzuberaumen ist.<sup>151</sup>

Typisch für die meisten Fusionsvorhaben ist, dass die autonome (ethnische) Gebietseinheit zu den Empfängerregionen gehört, während die umliegende Region eher zu den Geberregionen zählt. Eine forcierte Vereinigung von Regionen mag in manchen Fällen sowohl im Interesse der Zentralregierung als auch der Autonomien liegen. Reiche Autonomien wie der Autonome Bezirk der Chanten-Mansen oder jener der Jamalo-Nenzen sind jedoch am Erhalt ihres *Status quo* interessiert, und zwar primär aus wirtschaftlichen Gründen. Aus der Perspektive der Zentralregierung birgt eine Verminderung der Zahl der Regionen auch machtpolitische und wirtschaftliche Risiken: Größere Regionen wären verhandlungstärker und vermutlich unabhängiger von föderalen Zuweisungen.

Nachdem für die ersten Fusionen die Zustimmung recht leicht zu gewinnen war, nehmen in jüngster Zeit die Proteste zu. Gegen eine Vereinigung sprechen aus der Sicht der nicht-russischen Eliten vor allem der Verlust an Einfluss sowie eine mögliche Verringerung der direkt verfügbaren föderalen Mittel. Eine Vergrößerung der Regionen durch Fusionen könnte ethnische Minderheiten frustrieren und die Bindungen der regionalen Bevölkerung an ihr regionales Regime schwächen. Von einer drastischen Reduktion auf 50, 25 oder noch weniger territoriale Subjekte ist jedoch nicht mehr die Rede.

### 5.14 Parteien: Keine transethnische Interessenaggregation

Von den seit der Wahl 2003 in der Duma vertretenen Parteien unterstützt keine entschieden den Föderalismus im Allgemeinen und ethnischen Föderalismus im Besonderen. Aus der Programmatik der Parteien lässt sich folgern, dass die Parteien Föderalismus nicht als

---

151 Zakon „O porjadke prinjatija v Rossiiskuju Federaciju i obrazovaniya v ee sostave novogo sub'ekta Rossiiskoj Federacii, 12.12.2001, unter: <<http://femida.info/11/fkzopvrf002.htm>>.

einen grundlegenden Bestandteil ihrer Identität erachten. Sie arrangieren sich zwar mit den Überbleibseln des Föderalismus, spielen jedoch keine aktive Rolle, um föderale Prinzipien und Institutionen der Verfassungsordnung zu bewahren. Tatsächlich fühlen sie sich kaum genötigt, die Interessen nichtrussischer Wähler zu bündeln und zu repräsentieren. Unter der Annahme, dass Mehrebenen- und regional verankerte Parteien Voraussetzung sind für die Aufrechterhaltung des Föderalismus und für die Integration von Interessen nichtdominanter Gruppen, sind die Aussichten für eine Wiederbelebung des Föderalismus durch die politischen Parteien düster.

### 5.15 Öffentliche Güter und Entwicklung

Neben symbolischen Attributen einer Souveränität genossen die Republiken in den neunziger Jahren einige Privilegien - Sonderkonditionen für die Besteuerung von Bodenschätzen in ressourcenreichen Gebieten, Steuervorteile für Regionen mit einer starken, meist exportorientierten Industriebasis und Steuernachlässe für besonders bedürftige Regionen. Die verbreitete These, wonach der Status als Republik sich während der Amtszeit Jelzins als vorteilhaft für die „ökonomische Souveränität“ erwies und Republiken von der Zentralregierung bevorzugt wurden, ist durch empirische Studien widerlegt worden. Demnach war es mehr die Bedürftigkeit als der Status oder das ethnische Mobilisierungspotential, welche die föderale Umverteilung bestimmte.<sup>152</sup> Unter den Republiken finden sich sowohl entwickelte (v.a. Tartastan, Komi und Jakutien), durchschnittlich entwickelte (z.B. Karelien, Udmurtien, Burjatien) und wenig entwickelte (besonders im Nordkaukasus und südlichen Sibirien). Eine generelle Bevorzugung aufgrund des Status als Republik ist auch unter Präsident Putin nicht feststellbar.<sup>153</sup> Eine besondere ökonomische Rolle der Republiken ist nur in wenigen Fällen erkennbar. In Tatarstan, Baschkortostan und Jakutien ist dies vor allem auf deren Bodenschätze zurückzuführen. Einige Republiken erhielten zudem den Status einer Wirtschaftszone (Tatarstan, Republik Altaj und Republik Burjatien). Die nordkaukasischen Republiken und jene in Südsibirien gehören derweil zu den am wenigsten entwickelten Regionen.

### 5.16 Ergebnisoffenheit

Putins „Föderalismus“ imitiert sukzessive die Beschaffenheit des sowjetischen Feigenblatt-Föderalismus. Die Regionen werden nur als Teile einer intergouvernementalen, territorial-administrativen Arbeitsteilung betrachtet. Das putinsche System ist im Vergleich zu den 1990er Jahren geschlossen, weil es die Freiräume für Verhandlungspakete zumindest formal erheblich eingeschränkt hat. Putin fehlen jedoch sowohl ideologische Bindemittel als auch ein föderal-integratives Parteiensystem, das die regionalen Interessen repräsentiert und aggregiert. Von daher werden sowjetähnliche Muster reinkarniert, nämlich eine Parallelität von formellen Unterordnungsverhältnissen bei gleichzeitig informellen bürokratischen Geschäften.

Das putinsche Modell ist nur äußerlich stabil. Besonders im Nordkaukasus können die greifbaren Enttäuschungen über Putins Rezentralisierung angesichts des schwachen Angebots staatlicher Entwicklungsleistungen zu einer ideologischen Metamorphose führen –

---

152 Daniel Treisman, 1998, Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996, in: *Europe-Asia Studies*, vol. 50, 5, 893-906; Kitty Stewart, 1997, Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing?, in: *Innocenti Occasional Papers*, EPS 59, Florence: UNICEF.

153 Natalja V. Zubarevich, 2008, Socio-ekonomicheskie razlichija meždu etničeskimi regionami i politika pereraspredele-nija, Vortrag auf der Konferenz „Federalism and Multiethnicity in Russia“, Moskau, MGIMO 28.2.



von säkularen, grundsätzlich verhandlungsfähigen ethno-nationalen Aspirationen zu einer Politisierung des Islam. Um diesen Gefahren zu begegnen, wird die Moskauer Führung auf Dauer Entgegenkommen zeigen müssen, beispielsweise durch eine Rückkehr zu bilateralen Verhandlungen mit ethnischen Regionen, asymmetrische Regelungen oder eine Aufwertung des Föderationsrates. Ob Verhandlungen mit radikalisierten muslimischen Politikern ähnlich verlaufen werden wie mit den säkularen Ethnopolitikern der ersten Hälfte der 1990er Jahre, ist nicht ausgemacht.

### 5.17 Fazit

Putins „Föderalismus“ ist ein taktisches Zugeständnis, eine symbolische Referenz an nicht vollständig assimilierte Gruppen. Wenn Leistungsfähigkeit und Effizienz vom Wettbewerb über Strategien und Ergebnisse abhängen, müssen sie notgedrungen leiden, da Loyalität im putinschen System stärker zählt als politischer Wettbewerb. Gouverneure bemühen sich nicht mehr um eine lokale Wählerbasis, sondern demonstrieren Gehorsam und suchen nach einem Zugang zur Präsidentialverwaltung.

In Sowjetzeiten funktionierten Zentralismus und autoritäre Integration nur, solange das Zentrum seine Politik durchsetzen und die regionale Politik durch ideologische Druckmittel beeinflussen konnte. Zentralismus, Chauvinismus und Xenophobie werden die Regimeentfremdung von Nicht-Russen verstärken; dies könnte über kurz oder lang zu einer Radikalisierung führen, besonders in den muslimischen Republiken des Nordkaukasus.

Anfang der 1990er Jahre hatten der Niedergang des Sowjetsystems und Gelegenheiten des Systemwechsels den Ethnonationalismus begünstigt – er richtete sich auf territoriale Autonomie und Souveränität bis hin zur Unabhängigkeit. Dem Ethnoföderalismus unter Jelzin gelang es, diese Ansprüche partiell zu befriedigen und damit zu domestizieren.

Die Entföderalisierung unter Putin wurde vor allem ermöglicht durch die Demokratiemängel in den Regionen, den Superpräsidentialismus und die Tatsache, dass politische Parteien Föderalismus nicht benötigen, um Macht zu erwerben. Selbst wenn Putins autoritäre Elitenkonkordanz leidlich erfolgreich war, wäre es verfrüht, sein hierarchisches System der intergouvernementalen Beziehungen für konsolidiert, effizient und stabil zu erklären.

## 6. Schlussfolgerungen

### 6.1 Diskurse über Multinationalität

Ethnoföderalismus kann territorial konzentrierten, aber auch zerstreuten Gruppen ein Gefühl der Sicherheit geben – vergleichbar der Bedeutung Israels für Juden, die selbst nicht dort leben. Das Gefühl einer Überlebenssicherheit als Gruppe ist essentiell für gruppeninternen Wettbewerb. Neben dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung sollten ethnisch distinkte Gruppen die Möglichkeit haben, ihre kollektive Identität und kulturelle Besonderheit, insbesondere ihre Sprache, öffentlich auszudrücken, für öffentliche Kommunikation zu nutzen, zu pflegen und intergenerationell zu erhalten. Sie sollten zudem im Sinne einer „Politik der Anerkennung“ als Teile des multinationalen Souveräns symbolisch und öffentlich sichtbar sein. Ethnoföderalismus kann in diesem Sinne ein elementares Gut anbieten, nämlich Respekt kraft Zugehörigkeit, d.h. symbolische Macht im Konzert hierarchischer Machtattribute. Eine Politik der Anerkennung führt zu Binnendifferenzierung – Indien, Spanien, Nigeria und teilweise auch Russland belegen dies. Im Zuge erfolgreicher Föderalisierung nehmen multiple Identitäten zu Lasten exklusiver nationaler Loyalitäten zu.

Die Beschwörung von Multikulturalität oder Multinationalität ist hilfreich, für sich genommen aber nicht ausreichend. Radikale, sezeptionswillige Nationalisten, zumal wenn sie auf eine lange Geschichte der Diskriminierung oder des Genozids an ihrer Gruppe verweisen können und internationale Unterstützung erhalten, werden sich durch die ideelle Versprechungen allein nicht bremsen lassen. Sofern sich günstige Gelegenheiten bieten – ausgelöst etwa durch eine schwache Zentralregierung oder einen Regimewechsel – sind Ethnonationalisten durch Appelle an Multikulturalismus nicht zu stoppen.

### 6.2 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Die Bilanz zur Demokratiefreundlichkeit des ethnischen Föderalismus fällt widersprüchlich aus. Ethnoföderalismus tendiert dazu, Ansprüche, die im Namen einer ethnischen Gruppe vorgetragen werden, zu zementieren und vermeintlich „authentische“ Gewohnheitsrechte zu schützen. Ethnische „Elitokratie“, der Schutz patriarchalischer Ordnungen, die Abwertung und Intoleranz gegenüber „Minderheiten in der Minderheit“ und eine Beschränkung von Individualrechten sind dann die Folge. Ethnische Föderationen können zu einer Ethnokratie mutieren, wenn bestimmte ethnische Gruppen sich den Staatsapparat aneignen bzw. dieser nur selektiv geöffnet wird. Einmal verfügbar, kann ethnischer Föderalismus zu einem Mittel exklusiver Macht- und Ressourcenverteilung werden und Gruppenprotektionismus bzw. ethnischen Klientelismus fördern. Der Zugang zur staatlichen Macht wird dann durch ethnische Netzwerke, Patronage und Parteien kanalisiert und kontrolliert.<sup>154</sup> Insbesondere Indien und Nigeria, aber auch Russland bieten vielfältige Evidenz für ethnische Patronage.

Repressive, autoritäre Regime mit der Hegemonie einer ethnischen Gruppe rufen auf Dauer Misstrauen und Widerstand nicht-dominanter Gruppen hervor. Eine funktionierende Demokratie, die den relevanten ethnischen Gruppen vielfältige Zugangskanäle zum politischen System gewährt und durch ein hohes Maß an Vertrauen in repräsentative, exekutive und rechtsstaatliche Institutionen charakterisiert ist, könnte möglicherweise auch ohne Ethnoföderalismus auskommen. Das Vertrauen nicht-dominanter Gruppen in die Demokra-

---

154 Kymlicka, 2006, *Emerging Western Models*, 48.

tie reicht jedoch nicht aus. Die manifesten Forderungen nicht-dominanter Gruppen in unitarischen Demokratien wie Frankreich, Italien oder Großbritannien belegen dies. In Demokratien mag ein übergreifender Konsens über Konstitutionalismus bestehen, eine Barriere gegen Sezessionsbewegungen ist er für sich genommen jedoch nicht – siehe Spanien, Italien, Belgien, Kanada und Großbritannien.

Die empirischen Befunde belegen, dass ethnische Exklusivität und autoritäre Herrschaft sich wechselseitig stützen. Das Konfliktpotential wird durch Ethnoföderalismus erhöht, wenn es keine hinreichenden „*checks and balances*“ gegenüber einer autoritären, ethnisch dominanten und repressiven Exekutive gibt, das Vertrauen in Institutionen gering ist und die Bürgerrechte ungeschützt sind. Dem föderalen Schutz demokratischer Bürgergleichheit und Chancengerechtigkeit in den Regionen kommt deshalb zentrale Bedeutung zu. Ethischer Föderalismus muss durch Konstitutionalismus, demokratische Entscheidungsprozesse, föderale Werte und gesellschaftlichen Föderalismus gestützt werden.<sup>155</sup> Demokratie bedarf des Wettbewerbs innerhalb ethnischer und religiöser Gruppen, nicht zwischen ihnen. Ausschlaggebend ist das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit, prozedurale Fairness und Erwartungsverlässlichkeit des föderalen Prozesses.<sup>156</sup>

Es sind gerade autoritäre multiethnische Föderationen, die die Dominanz einer vermeintlichen „Kernethnie“ bzw. staatstragenden Nation zu Lasten nicht-dominanter Gruppen forcieren, das konstitutionelle Versprechen der Machtteilung brechen und entweder Einparteienregime oder Militärjuncten errichten. Ethnoföderalismus kann darüber hinaus zur Benachteiligung von „Minderheiten in der Minderheit“ führen. Entsprechende Gefahren können jedoch durch eine individualrechtlich orientierte Rechtssprechung des Verfassungsgerichtes, inner-regionale Machtteilung, föderale Rahmenvorgaben und bisweilen beherrschte Interventionen der Zentralregierung eingedämmt werden. Politische Unterrepräsentation von „Minderheiten in der Minderheit“ kann teilweise auch durch Teilhabe an wirtschaftlicher Prosperität kompensiert werden. Im Idealfall sollte regelmäßig und unabhängig überprüft werden, ob ethnische Privilegien noch adäquat sind. Solche Überprüfungen sind in jedem Fall konfliktreich, da gewachsene Ansprüche beschnitten werden.

### 6.3 Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie

In multiethnischen Staaten ist die Zentralregierung häufig versucht, ihre Macht gegenüber den Regionen auszudehnen, insbesondere wenn die herrschende Partei bzw. Elite Macht einbußen fürchtet. Umgekehrt sind auch regionale Eliten versucht, ihre partikulare Agenda in den Vordergrund zu drängen, nationale Politik zu schwächen oder, sofern möglich, die Kosten eigener Politik den Nachbarn aufzulasten („*free-rider*“).<sup>157</sup> Zentralistischen Tendenzen kann durch konstitutionelle Machtbeschränkung und Machtteilung entgegengewirkt werden – durch „*checks and balances*“, Koalitionsregierungen und Machtbeteiligung regionaler Akteure. Positiv heben sich in dieser Hinsicht Spanien und Indien ab, selbst wenn auch hier die zweiten Kammern kein effektives Gegengewicht zur ersten Kammer bilden. Machtbeteiligung und damit potentiell Machtbeschränkung ist in Nigeria durch die Vorgaben des „föderalen Charakters“ gegeben. Am schwächsten fällt in dieser Hinsicht die Bi-

---

155 Richard Simeon; Daniel-Patrick Conway, 2001, *Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies*, in: Alain Gagnon and James Tully (eds.), *Plurinational Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 338-365, hier 361; Michael Burgess, 2006, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London, New York: Routledge, 130f.

156 Michael Hechter, 2001, *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford UP, 151ff.

157 Jenna Bednar, William N. Eskridge Jr., John Ferejohn, 2001, *A Political Theory of Federalism*, in: John Ferejohn, Jack N. Rakove, Jonathan Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, 223-267, hier 228.

lanz in Russland aus. Die präsidentiellen Föderationen – hier Russland und Nigeria – tendieren eher zu zentralistischem Machtmissbrauch als parlamentarische Föderationen, obschon auch diese, siehe Indien, nicht dagegen gefeit sind.

#### 6.4 Verhandlungsarenen

Die Annahme eines fundamentalen Gegensatzes von nationalen und regionalen Akteuren bzw. von ethnischer Unvereinbarkeit ist allzu simpel. Parteibindungen, ökonomische Verflechtungen, religiöse und ethnische Gemeinsamkeiten und politische Überzeugungen durchkreuzen und überlappen sich. Zwischen der Zentralregierung und subnationalen Akteuren gibt es vielfältige, nicht nur ethnische Konfliktebenen. Akteure treffen Wahlentscheidungen, die bestimmten Politikzielen zu Lasten anderer Priorität einräumen und mit denen negative Konsequenzen minimiert werden. Neben ethnischem Poker gibt es stets auch Anreize zur Kooperation. Ethnischer Poker tendiert nur dann zu Maximalismus, wenn Verlierer und Gewinner von vornherein feststehen und von daher keine Anreize für Verhandlungen und Pakettlösungen bestehen oder wenn eine De-Institutionalisierung zu *Va-banque*-Spielen einlädt.

In den intergouvernementalen Beziehungen und zwischen nicht-staatlichen Akteuren existieren vielfältige formelle und gewohnheitsrechtliche Mechanismen der Verhandlung und Konfliktbearbeitung, die der Stabilisierung und Integration dienen. Dichotomische Muster der vertikalen Interaktion können durch horizontale Kooperationsarenen – meist intergouvernementale Gremien, die der Zentralstaat koordiniert – durchbrochen werden. Arenen für exekutiven Föderalismus – interministerielle Konferenzen, zonale Komitees, Staatsräte u. ä. – bieten Foren für die Willensbildung und Entscheidungsfindung jenseits ethnischer oder parteipolitischer Bindungen. Intergouvernementale Koordination kann durch überregionale Wirtschaftszonen gefördert werden, d.h. es werden Kooperationscluster geschaffen, die gemeinsame Ausgangslagen und Interessen mehrerer Regionen bündeln (so z.B. die föderalen Bezirke in Russland, die geopolitischen Zonen in Nigeria und die intergouvernementalen Räte in Indien). Interexekutive Gremien sind häufig umso bedeutsamer, je schwächer die Kompetenzen der zweiten Kammer sind, d.h. sie dienen als funktionales Äquivalent. Spanien, Nigeria und Indien belegen dies. Ihr Nachteil ist die geringe Rechenschaftspflicht sowie die fehlende Gesetzes- und Durchsetzungskompetenz. Starke zweite Kammern – vergleichbar dem deutschen Bundesrat – wären von Vorteil, sie fehlen jedoch in allen hier untersuchten Fällen. Ein Grund dafür mag sein, dass regionale Vertreter in informellen Verhandlungsarenen ein höheres Maß an Autonomie genießen. Informelle Arenen haben für Exekutivvertreter den Vorteil, geringer Rechenschaftspflicht zu unterliegen und die Mühsal einer öffentlichen Politisierung zu minimieren.

#### 6.5 Schiedsrichter

Oberste bzw. Verfassungsgerichte können als „dritte Partei“ fungieren, sofern diese neutral und unabhängig sind, d.h. in der Praxis beide Seiten des Konfliktes an der Auswahl der Richter beteiligt sind. Sie bremsen die Expansion der Zentralmacht, sofern sie nicht von vornherein als Instrument der nationalen Regierung angesehen werden. Indien, Spanien und mit Einschränkungen Nigeria sind positive Beispiele für die Möglichkeit gerichtlicher Beschränkung sowohl der Zentralregierung, als auch der Regionalismen. Voraussetzung dafür sind juristische Meriten bei der Richterselektion, die Unabhängigkeit von exekutiver oder parlamentarischer Einflussnahme, materielle Unabhängigkeit und Amtszeiten, die nicht durch Wahlzyklen bedingt sind. In Russland hat sich das Verfassungsgericht hinge-

gen in fundamentalen Entscheidungen als abhängig, opportunistisch und willfährig gegenüber den Wünschen des Präsidenten erwiesen.

## 6.6 Fragmentierung und Segmentierung

Nationalistisches Kollektivhandeln wird durch Fragmentierung erschwert, z.B. wenn nur eine Identitätsdimension akkommodiert wird – etwa sprachlich-kulturelle Rechte, nicht aber die Religion oder Ressourcenansprüche. Dies ist namentlich in Indien – im Unterschied zu Nigeria – praktiziert worden. Ethnische Gruppen können auch über mehrere Territorien verteilt und damit fragmentiert werden – dies wird in Russland, in Nigeria und Indien bewusst praktiziert, in Spanien ist es eher Folge ungesteuerter Prozesse. Aus den empirischen Befunden des Projektes lässt sich schließen, dass Grenzziehungen nach historischen, sprachlichen oder wirtschaftsgeographischen Gesichtspunkten weniger Konfliktpotential hervorrufen als ein territorialer Zuschnitt nach Religionsgemeinschaften. Insbesondere die Übereinstimmung von territorialen und religiösen Spaltungslinien hat einen konfliktverschärfenden Effekt, und zwar weil religiöse Identifikationen tendenziell fundamentalistischer, exklusiver und intoleranter sind als säkulare Identifikationsmuster. Besonders Indiens und Nigerias Erfahrungen belegen dies.

Entgegen der konventionellen Sicht, wonach es das Beste sei, föderale Grenzen so zu ziehen, dass nicht-dominante Gruppen zur Mehrheit in einem Gliedstaat werden, ist dies vielfach nur zum Preis ethnischer Vertreibung möglich. Multiethnizität in den Regionen fördert hingegen ethnische Fragmentierung und die Möglichkeit, dass regionale statt ethnisch-exklusive Identitäten entstehen, zumindest dann, wenn eine Kerngruppe nicht in einer strukturell dominanten Position ist. Durch segmentierte Kooperation kann auch ein horizontaler Föderalismus entstehen, gleichsam ein „Föderalismus zweiter Ordnung“, der neben den konstitutionellen Föderalismus erster Ordnung tritt und eine dichotomische Zentrum-Regionen-Dynamik im Sinne von „*cross-cutting cleavages*“ durchbricht.

## 6.7 Flexibilität und Asymmetrie

Differenzierte Integration reagiert auf die Vielfalt ethnischer bzw. regionaler Interessen, heterogene Strukturen und die zunehmende Komplexität von Entscheidungsprozessen, wobei Asymmetrien variieren und in einem Wechselverhältnis zu Symmetrien stehen. Asymmetrien und differenzierte Behandlung der Regionen erhöhen das Repertoire möglicher Reaktionsmuster, d.h. die Flexibilität. *De jure* Asymmetrien beziehen sich auf unterschiedliche Politikbereiche: den unterschiedlichen Gebrauch der Gemeinschaftskompetenzen, variable politische Regime in den Regionen, die differenzierte Anwendung nationaler Gesetze, Ausnahmeregelungen, eine gesonderte Repräsentation im Zentrum, Vetopositionen oder spezielle Rechte für eine Region.<sup>158</sup> *De jure* Asymmetrien reagieren auf unterschiedliche Bedürfnisse, sie haben stets einen symbolischen Kern – es geht um die Anerkennung von Eigenheit und Schutz vor Gleichschaltung. Variable Kompetenzkataloge und Unterschiede in Regionalregimen sind häufig anzutreffen, rufen jedoch – entgegen theoretischen Annahmen - vergleichsweise selten Fundamentalkonflikte hervor.<sup>159</sup>

---

158 Yash Pal Ghai, 2002, Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 141-170, hier 159.

159 Will Kymlicka, 2005, Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, in: Dimitrios Karmis, Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York: Palgrave MacMillan, 269-292, hier 279.

Eine Differenzierung nach Politikbereichen kann einzelnen Regionen Sonderrechte einräumen (z.B. die Foralrechte in Spanien, die Asymmetrie für Kaschmir oder Sonderwirtschaftszonen in Russland) oder die Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben unterschiedlich regeln (Spanien sowie Russland in den 1990er Jahren). Der Vorteil von Asymmetrie besteht darin, Verhandlungsmöglichkeiten offen zu halten und ethnische Ansprüche nicht durch vorzeitige Kodifizierung in einklagbare Rechtstitel zu verwandeln. Institutionelle Antworten bleiben damit kontextabhängig („*different strokes for different folks*“).

Konfliktrüchtig scheinen Asymmetrien hingegen, wenn deren Kosten von der Allgemeinheit zu tragen sind und einer Region oder ethnischen Gruppe Entscheidungsbefugnisse oder Vetopositionen eingeräumt werden, die die Kompetenzbereiche anderer Regionen beeinträchtigen. Wie jede Art von Institutionalisierung ethnischer Minderheitenrechte bzw. Autonomie, so sollten auch Asymmetrien regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie der Dynamik und den demokratischen Willensbekundungen einer ethnischen Gruppe noch entsprechen.<sup>160</sup> Ethnoföderale Arrangements sollten mithin möglichst nur so dauerhaft sein, wie die zugrunde liegenden Problemlagen existieren und entsprechende Ansprüche legitim sind.<sup>161</sup> Statt einer Festschreibung von Quoten oder anderer Formen einklagbarer Reservierungspolitik (Beispiel Indien) können normative Vorgaben kombiniert mit regulativen Institutionen (z.B. die Kommission für den föderalen Charakter in Nigeria) offener und beweglicher auf Veränderungen der Demographie und der Bedürftigkeit von Gruppen reagieren und damit den multiethnischen *modus vivendi* prozessual aushandeln.

Asymmetrien ziehen langwierige, komplexe Entscheidungsprozesse nach sich, die es nötig machen, in der Zentralregierung verantwortliche Steuerungszentren zu identifizieren. Vergleichbar den Debatten innerhalb der EU besteht ein Vorteil von Asymmetrien jedoch gerade darin, keine „Finalität“ fixieren zu wollen. Von Asymmetrien werden gewöhnlich Kaskaden- und Imitationseffekte, Rivalitäten um Sonder- oder Gleichbehandlung und die Eröffnung von Ausstiegsoptionen erwartet. Die befürchteten Kaskadeneffekte von solchen Asymmetrien treten jedoch nicht zwingend ein bzw. können begrenzt werden. Sie dürfen nicht als ungebührliche Sonderbehandlung begriffen werden, sondern sollten Ergebnis eines transparenten Diskussionsprozesses und nach Möglichkeit eines überparteilichen Konsensus sein. Generell gilt, dass Asymmetrien umso gemeinwohlverträglicher sind, je mehr sie auf einem parteiübergreifenden Konsens beruhen (z.B. in Spanien und Indien).

Einem anarchischen Gebrauch von „Flexibilität“ können Grenzen gesetzt werden – z.B. durch Rahmengesetzgebung für Asymmetrien, zeitliche Begrenzungen bzw. Überprüfungen, die Begrenzung von Konsensentscheidungen, d.h. von absoluter Vetomacht, und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Ähnlich der EU können multiethnische Föderationen auch über unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten, Avantgardegruppen der Integration und Integrationszentren verfügen, die die Einbindung fördern. Die anfängliche Unterscheidung in Spanien zwischen zwei Gruppen von autonomen Gemeinschaften, nämlich „historischen“ Autonomien und „sozio-ökonomischen Indikatoren für die Autonomiefähigkeit“, hat zur Anhebung der niedrigen Autonomien auf die höhere Stufe geführt. Sowohl das indische wie das russische Beispiel belegen zudem, dass autonome Kompetenzen an einzelne Gruppen auch unterhalb der Ebene von Gliedstaatlichkeit gewährt werden können – in Russland in Gestalt der autonomen Bezirke, autonomen Distrikte und der indigenen Gebiete „kleiner Völker“. Indische Stämme wiederum haben zunehmend Kontrolle über Kompetenzen in den Bereichen Gesundheitswesen, Bildung, Familienrecht,

160 Ghai, 2002, *Constitutional Asymmetries*, 168f.

161 Vgl. James Tully, 1995, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press; Hartmut Behr, Siegmund Schmidt (Hrsg.), 2001, *Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 21.

Polizei, Strafjustiz und Ressourcenentwicklung bekommen, und zwar in unterschiedlichem Maße. Das Repertoire flexibler Politikangebote wird damit erheblich ausgeweitet.<sup>162</sup>

## 6.8 Transethnische Interessenaggregation

In den hier untersuchten Fällen variiert die Kooptation von ethnischen Eliten stark. In Nigeria hat der Grundsatz des „*federal character*“ vermutlich die weitreichendsten Folgen für die Berücksichtigung eines ethnischen und regionalen Proporz jenseits der Wahlergebnisse. In Indien wird ein gewisser religiöser und ethnischer Proporz bei der Besetzung von Führungsämtern in der Regierung gewährt. Als Mechanismus der Kooptation können in Indien auch lukrative Abgeordnetensitze und Posten in Ministerien angesehen werden. In Russland sind Präsidenten der ethnischen Republiken in den Präsidentenrat inkorporiert worden. Die Einbeziehung von ethnischen Politikern findet jedoch hauptsächlich über die Parteien und Wahlkämpfe statt.

Der Vergleich von Russland, Indien, Nigeria und Spanien zeigt, dass dem Parteiensystem eine entscheidende Bedeutung für die Einbeziehung regionaler Eliten zukommt. Nationale Parteien können durch hierarchische Kontrolle und Zentralismus zur Frustration regionaler Interessen beitragen. Regionale Parteien können sich wiederum vollkommen auf ihre Klientel beschränken und sich gegenüber der nationalen Willensbildung verschließen. Das Parteiensystem wirkt nur dann integrativ, wenn es zwei Extreme vermeidet: Zentralismus und eine Aggregation der Parteien in nur ein oder zwei nationalen Parteien auf der einen Seite und Parteienfragmentierung auf der anderen Seite. Parteipolitische Integration entsteht vor allem durch die Kombination von föderalen nationalen Parteien mit regionalen Parteien, die in nationale Regierungen einbezogen werden.

Chhibber und Kollman haben argumentiert, dass politische und ökonomische Zentralisierung zu einer Reduktion („Aggregation“) nationaler Parteien führen kann, wobei die Parteien selbst Akteure dieser Zentralisierung sein können.<sup>163</sup> In den hier untersuchten Föderationen gibt es, mit Ausnahme der Rezentralisierung unter Putin, jedoch starke Dezentralisierungstendenzen, die maßgeblich durch die Parteidynamik bedingt sind. Dezentralisierung geht mit der Zunahme ethnischer bzw. regionaler Parteien einher. Die Vermutung, dass regionale Spaltungslinien nur temporär für die Parteidynamik relevant sind, hat sich nicht bestätigt. Neben landesweiten Parteien haben sich – mit Ausnahme Russlands – dauerhaft regionalistische bzw. ethnische Parteien etabliert. Die Integrationskapazität gesamtnationaler Parteien stößt an Grenzen, da nicht-dominante ethnische, sprachliche, religiöse oder andere marginalisierte Gruppen sich dem Assimilierungs- und Unifizierungsdruck widersetzen, und zwar in all jenen Fällen, wo das Parteienrecht nicht strikte Barrieren gegen regionale Parteien errichtet (so in Russland).

Multiethnisches Politikerverhalten ist umso wahrscheinlicher, je weniger absolute ethnische Mehrheiten zu erwarten sind und je mehr Verluste im eigenen Lager durch Stimmengewinne jenseits der eigenen Gruppe kompensiert werden können. Wo jedoch Stimmen von Minderheiten für Wahlerfolge unerheblich sind, bestehen wenige Anreize, die ausschließliche Bedienung der eigenen ethnischen Klientel zu überwinden. Ein Zusammenführen von Wählerstimmen kann sowohl vor den Wahlen (in majoritären Systemen wie in Nigeria und Indien) oder auch nach den Wahlen (in proportionalen Systemen wie in Spa-

162 Will Kymlicka, 2005, *Federalism, Nationalism, and Multiculturalism*, in: Dimitrios Karmis, Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism. A Reader*, New York: Palgrave MacMillan, 284f.

163 Pradeep Chhibber, Ken Kollman, 1998, *Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States*, in: *American Political Science Review*, vol. 92, No. 2, June, 329-342, hier 329 und 340.

nien und Russland) vonstatten gehen. Entgegen den klassischen Erwartungen der Konkordanzdemokratie oder von Maurice Duverger hat sich gezeigt, dass sowohl majoritäre, wie proportionale Wahlsysteme eine repräsentative und integrative Funktion ausüben können.

Die traditionellen Annahmen über den exkludierenden Einfluss von Mehrheitswahlrecht (Indien, Nigeria) haben sich ebenso wenig bestätigt wie Hypothesen über den fragmentierenden Einfluss von Verhältniswahlrecht (Spanien, seit jüngster Zeit Russland). Das Verhältniswahlrecht in Spanien hat nicht zu der befürchteten fortschreitenden Fragmentierung geführt. Nationale und regionale Präferenzen können nämlich unter beiden Wahlsystemen erheblich differieren. In Indien ist trotz des Mehrheitswahlrechts kein Zwei-Parteien-System entstanden, vielmehr ist das vom „Kongress“ dominierte Parteiensystem durch ein stark regionalisiertes Parteiensystem ersetzt worden. Der Effekt des Mehrheitswahlrechtes in Nigeria ist vergleichbar mit dem in den USA – Parteien müssen vor den Wahlen mit diversen Anspruchsgruppen „Koalitionen“ bilden.

Mehrheitswahlrecht tendiert jedoch zu breiten, programmatisch diffusen „Volksparteien“, die multi-ethnische und inter-regionale Bündnisse vor den Wahlen schmieden müssen. Verhältniswahlrecht fördert demgegenüber programmatische Parteien, die erst nach den Wahlen Koalitionen schmieden und sich von daher vor den Wahlen scharf abgrenzen. Die russische Entwicklung kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Das reine Verhältniswahlrecht für die Wahlen zur Staatsduma kam erstmals im Dezember 2007 zum Tragen (zuvor existierte ein Zwei-Stimmensystem mit Mehrheitswahl in Einer-Wahlkreisen und Verhältniswahl über Parteilisten). Da jedoch ethnische oder religiöse Parteien verboten sind und eine 7-Prozent-Hürde gilt, sind der Repräsentation regionaler bzw. ethnischer Interessen in den russischen Parteien enge Grenzen gesetzt.

Die theoretische Annahme, wonach Föderalismus auf nationaler Ebene „catch-all“-Parteien begünstigt, während auf regionaler Ebene die politischen Anreize eher zu Parteien mit regionaler Agenda neigen, wird durch Indien und Spanien bestätigt.<sup>164</sup> In der Tendenz bestätigt hat sich die erwartete Inkongruenz von nationalem und regionalem Wahlverhalten. Die Präferenzen und jeweiligen Parteiensysteme differieren. Chandler & Chandler äußerten zudem die Vermutung, dass kooperative Interdependenz zwischen den Regierungsebenen („funktionaler Föderalismus“) auch die Integration zwischen den Parteien fördert, während eine klare Abgrenzung von Kompetenzen („jurisdiktionaler Föderalismus“) stets politisierte Konflikte zwischen den Parteien und eine national-regionale Spaltung der Parteien nach sich zieht.<sup>165</sup> An Indien, Spanien und Nigeria lässt sich in der Tat beobachten, dass ein „funktionaler Föderalismus“ mit politikfeldspezifischer Verteilung von Kompetenzen die Kooperationsanreize zwischen den regionalen und nationalen Parteien verstärkt.

## 6.9 Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit föderaler Systeme wird in der vergleichenden Politikwissenschaft kontrovers beurteilt. Dezentralisierung wird bisweilen positiv bewertet, während Föderalismus eher Ineffizienz attestiert wird.<sup>166</sup> Da Föderalismus mit einem hohen Grad an Dezent-

---

164 William M. Chandler, Marsha A. Chandler, 1987, Federalism and Political Parties, in: European Journal of Political Economy, vol. 3, No. 1 +2, 87-109, hier 89.

165 Chandler, Chandler, 1987, Federalism, 99ff.

166 André Kaiser, Niels Ehlert, 2006, How and Why Do Political Institutions Matter? Federalism, Decentralisation and Macro-Economic Performance in OECD Countries. Paper Prepared for the First Max Planck Summer Conference on



ralisierung einhergehen kann (freilich nicht muss), könnte man pauschal annehmen, dass zumindest dezentralisierte Föderationen effizient sind. Auf die Ergebnisse haben jedoch weitaus mehr Faktoren als die föderale oder unitarische Struktur Einfluss. Eine Besonderheit des ethnischen Föderalismus besteht jedoch darin, dass föderale Leistungsfähigkeit sich stärker auf die Identifikationen nicht-dominanter Gruppen auswirkt als in ethnisch homogenen Föderationen und von daher der Druck, auf entsprechende Erwartungen zu reagieren, höher ausfällt, möglicherweise infolge dessen aber auch die Leistungsfähigkeit. Für die hier untersuchten Fälle liegen freilich keine Daten vor, die einen systematischen Vergleich ermöglichen würden.

Ausgeprägter Regionalismus bzw. sogar Sezessionismus können sowohl mit Rückständigkeit wie mit wirtschaftlicher Blüte einhergehen – Tschetschenien gehört zu Russlands Armenhäusern, Tatarstan zu den eher reichen Regionen; in Spanien sind Katalonien und das Baskenland ökonomisch am meisten entwickelt; in Nigeria ist der konfliktreiche Süden reich an Bodenschätzen, zugleich aber im Blick auf die Infrastruktur unterentwickelt; in Indien gehören Punjab und Kaschmir zu den eher reichen Regionen, der Nordosten aber zu den unterentwickelten. Arme Regionen mit ethnischer Spezifik erwarten Subventionen und Entwicklungshilfe, während reiche Regionen mit ethnischer Besonderheit die Kosten des föderalen Solidarpaktes minimieren möchten. Ob Föderalismus sich für ethnische Gruppen „rechnet“, hängt mithin entscheidend von der Ausgangslage ab: reiche Regionen mögen frustriert sein, weil sie zu viel teilen müssen, arme Regionen mögen frustriert sein, weil zu wenig umverteilt wird.

Unter dem Gesichtspunkt der Konfliktregelung können transparente, an Bedürftigkeit statt Opportunismus orientierte Regeln föderaler Unterstützung ein Ausspielen der ethnischen Karte beschränken. Die diesbezügliche Bilanz ist gemischt. In Nigeria sind die Kriterien der föderalen Umverteilung extrem konfliktträchtig. In Russland waren und sind die Kriterien intransparent und abhängig von Opportunitätserwägungen, selbst wenn sich die These, wonach die Zentralregierung sich von ethnischem Druck durch Zahlungen freikaufte, nicht halten lässt.<sup>167</sup> Auch in Indien sind die föderalen Umverteilungsmechanismen undurchsichtig, nicht zuletzt, weil viele intergouvernementale Organe mit sich überschneidenden Kompetenzen daran beteiligt sind. Das höchste Maß an entsprechender Vorhersehbarkeit war in Spanien anzutreffen.

## 6.10 Ergebnisoffenheit

Eine bewusste Ambiguität formal-institutioneller Regeln kann ein Mechanismus der Konfliktregelung sein. Die Nichtentscheidung von Konflikten, die nur durch Machtdemonstrationen zu entscheiden wären, entschärfen durchaus Konflikte. Unter Präsident Jelzin konnten durch rechtliche Ambiguität Kompromisse mit Republikführern gefunden werden. In Spanien haben die ergebnisoffenen Vorgaben für die Autonomen Gemeinschaften eine flexible, dynamische und asymmetrische Entwicklung ermöglicht. In Nigeria ist möglicherweise

---

Economic Sociology and Political Economy, Villa Vigoni, Lago di Como. Italy, July 15 to July 18, unter: <[www.politik.uni-koeln.de/kaiser/Publikationen/Working%20Papers/FedDecPaper.pdf](http://www.politik.uni-koeln.de/kaiser/Publikationen/Working%20Papers/FedDecPaper.pdf)>.

167 Daniel Treisman, 1996, 'The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia', in: *British Journal of Political Science*, 26, 299-335; Daniel Treisman, 1997, 'Russia's 'Ethnic Revival'. The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order', in: *World Politics*, 49, 2, 212-249; Daniel Treisman, 1998, 'Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996', in: *Europe-Asia Studies*, 50, 5, 893-906; Daniel Treisman, 1998, 'Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994', in: *British Journal of Political Science*, 28, 185-222; zur Kritik vgl. Kitty Stewart, 1997, 'Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing?', *Innocenti Occasional Papers*, EPS 59, Florence: UNICEF; Vladimir Popov, 'Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics', found at: <[www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov.htm](http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov.htm)>.

durch konstitutionelle Ambiguität bzw. Konfliktvermeidung des Obersten Gerichts ein Antagonismus zwischen Scharia-Staaten und den übrigen Staaten vermieden worden. Allerdings ist Ambiguität zweischneidig. In Indien wurde die Ambiguität der „*President's Rule*“ wiederholt als Einladung zum exzessiven Gebrauch verstanden. In Russland hat der weite Bereich der „Gemeinschaftsaufgaben“ ein Einfallstor für Putins Rezentralisierung geboten. In Nigeria kann die mangelnde Durchsetzung des Säkularitätsgrundsatzes gegenüber den Scharia-Staaten auch als Feigheit und Selbstentwertung der obersten Rechtsprechung gewertet werden. Ergebnisoffenheit darf jedenfalls nicht bedeuten, dass fundamentale Verfassungsprinzipien aus Gründen des Opportunismus, „politischer Korrektheit“ oder wohlfeiler Konfliktvermeidung preisgegeben werden.

Ethnischer Föderalismus ist weder eine schlafende Schönheit noch ein monströser Frankenstein, er ist kein Allheilmittel, sondern ein Teilregime, dessen Funktionsfähigkeit in andere Teilregime eingebettet ist. Befürchtungen, dass durch den Föderalismus die Secession gefördert wird, sind insbesondere unter dem Eindruck des Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens geäußert worden. Die ethnische Demobilisierung in Russland ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, die Ausdifferenzierung ethno-politischer Präferenzen in Indien, die Autonomisierung Spaniens und die marginale Rolle ethno-linguistischer Konflikte in Nigeria belegen, dass die generelle Befürchtung, wonach eine „Institutionalisierung von Ethnizität“ zu Nationalismus führt, nicht belegbar ist. Politische Eliten haben keineswegs ein ungebrochenes Interesse an nationalistischer Mobilisierung. Es ist vielmehr die Verweigerung von gliedstaatlicher Autonomie, die Nationalismus regelmäßig befördert. Die Gewährung von Autonomie ruft jedoch ihrerseits weitergehende Forderungen und Imitation hervor. Sie fördert ihrerseits Nationalismus, wenn die angestammte Bevölkerung im Namen der Selbstbestimmung exklusive Macht- und Ressourcenverfügung gegenüber „Fremden“ oder Migranten reklamiert und damit die staatsbürgerliche Gleichheit unterminiert – die Ethnokratien in Russlands Republiken, die Abschottung einiger Staaten im Nordosten Indiens und die systematische Diskriminierung vermeintlich nicht-indigener Bürger Nigerias liefern – im Gegensatz zur Offenheit der spanischen Autonomien - plastische Illustrationen.

Ethnoföderalismus fördert dann Konflikte, wenn die Institutionen erstarren, z.B. indem ethnische Sonderrechte aufrecht erhalten werden, ohne dass dies noch gerechtfertigt ist. Ein System staatlicher Klassifizierung von ethnischen Gruppen trägt zur Fixierung von Gruppengrenzen, rigider Kontrolle und permanenten Ansprüchen bei. Darüber hinaus ist Diskriminierung unvermeidbar, wenn bestimmte Gruppen formell anerkannt und „institutionalisiert“ werden, andere jedoch nicht.<sup>168</sup> Als Maßgabe vorzuziehen ist die freiwillige Selbstidentifikation von Gruppenmitgliedern, womit das Entstehen als auch das Vergehen von Gruppen in Abhängigkeit von tatsächlichen Präferenzen ermöglicht wird. Staatliche Unterstützung sollte nicht an der Rhetorik von Ethnopolitikern ausgerichtet sein, sondern an der strukturellen Bedürftigkeit von Gruppen. Rechtsstaatliche Regeln statt Willkür, demokratische Inklusivität statt ethnischer Exklusivität und Anpassung statt institutioneller Beharrung beeinflussen entscheidend die Dimensionierung ethnischer Konflikte. Demokratie und Konstitutionalismus, gruppenübergreifender Parteienwettbewerb und die Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen Erfolgen scheinen die entscheidenden Ingredienzen für die Verhinderung einer ethnischen Fundamentalmobilisierung zu sein.

---

168 Diese Kritik formuliert auch Arend Lijphart gegenüber den libanesischen und kolumbianischen Systemen mit ihren fixierten konstitutiven Gruppen für Machtteilung, vgl. ders., 2002, *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, 37-54, hier 50.

## 7. Bibliographie

- Adamolekun, Ladipo/Kincaid, John: The Federal Solution: Assessment and Prognosis for Nigeria and Africa, in: *Publius* 21, No. 4, 1991, S. 173-188.
- Adeney, Katherine: *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*, New York: Palgrave MacMillan 2007.
- Agranoff, Robert/Gallarín, Juan Antonio Ramos: Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations, in: *Publius: The Journal of Federalism* 27:4 (Fall) 1997, S. 1-38.
- Ahmad, Aijazuddin: Ecology, Regional Differentiation and Cultural Synthesis: Rethinking India's Cultural Pluralism, in: Rasheeduddin Khan (ed.): *Rethinking Indian Federalism*, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997, S. 56-72.
- Anand, Justice A.S.: *The Constitution of Jammu & Kashmir. Its Development & Comments*, New Delhi: Universal Law Publishing 2005.
- Bakke, Kristin M./Wibbels, Erik: Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States, in: *World Politics* 59 (October), 2006, S. 1-50.
- Bakshi, P.M.: *The Constitution of India*, Delhi: Universal Law Publishing 7<sup>th</sup> Edition, 2006.
- Bauböck, Rainer: Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation, in: Will Kymlicka, Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press 2000, S. 366-394.
- Bednar, Jenna/ Eskridge, William N. Jr./Ferejohn, John: A Political Theory of Federalism, in: John Ferejohn, Jack N. Rakove, Jonathan Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, S. 223-267.
- Behr, Hartmut/ Schmidt, Siegmur (Hrsg.): *Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2001.
- Benedikter, Thomas: *Autonomien der Welt*, Bozen: Verlagsanstalt Athesia 2007.
- Bermeo, Nancy: The Import of Institutions, in: *Journal of Democracy* 13 (April) 2002, S. 96-110.
- Bernecker, Walther L.: Zentralistischer Einheitsstaat versus nationalistische Peripherie: Das Beispiel Spanien, in: Günther Ammon (Hg.), *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell*, Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 114-138.
- Brancati, Dawn: Can Federalism Stabilize Iraq? in: *The Washington Quarterly*, Spring 2004, S. 7-21.
- Brass, Paul R. *The Politics of India since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press 1997<sup>2</sup>.
- Brubaker, Rogers: *Ethnicity without Groups*. Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- Brubaker, Rogers: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 1996.
- Brunner, Markus: *The Unfinished State: Demokratie und Ethnizität in Nigeria*, Institut für Afrika-Kunde 2002.

- Bunce, Valerie: *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press 1999.
- Burgess, Michael: *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London, New York: Routledge 2006.
- Castells, Jose Manuel/Jauregui, Gurutz: *Political Autonomy and Conflict Resolution: The Basque Case*, in: Kumar Rupesinghe, Valery A. Tishkov (eds.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, Tokyo, New York: UNU Press 1996, <<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee0m.htm#12>>.
- Čerepanov, A.: *Teorija rossijskogo federalizma. Učebnoe posobie*, Moskva 2005.
- Chadda, Maya: *Ethnicity, Security, and Separatism in India*, New York: Columbia University Press 1997.
- Chandler, William M./Chandler, Marsha A.: *Federalism and Political Parties*, in: *European Journal of Political Economy* 3, No. 1 +2, 1987, S. 87-109.
- Chhibber, Pradeep/Kollman, Ken: *Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States*, in: *American Political Science Review*, vol. 92, No. 2 (June) 1998, S. 329-342.
- Chhibber, Pradeep K./Petrocik, John R.: *Social Cleavage, Elections, and the Indian Party System*, in: Hoya Hasan (ed.): *Parties and Party Politics in India*, New Delhi: Oxford India Paperbacks 2002, S. 56-75.
- Clapham, Christopher: *Introduction: Analysing African Insurgencies*, in: Christopher Clapham (ed.), *African Guerillas*, Oxford, Bloomington, Kampala 1998, S. 1-18.
- Collier, Paul/Elbadawi, Ibrahim/Sambanis, Nicholas: *How Much War Will We See? Estimating the Probability of Civil War in 161 Countries*, World Bank, Washington D.C. 2000.
- Collino, Cesar: *Die Dimensionen und der Wandel der föderalen Asymmetrien in Spanien. Zurück an den Anfang? Unveröffentlichtes Papier*, Madrid, Juni 2007.
- Colomer, Josep M.: *The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism*, in: *West European Politics* 21, No. 4 (Oct.) 1998, S. 40-52.
- Constitution of India*, Delhi: Universal Law Publishing 2006.
- Conversi, Daniele: *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilization*, Reno: University of Nevada Press 1997.
- Cornell, Svante E.: *Autonomy as a Source of Conflict. Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, in: *World Politics* 54 (January) 2002, S. 245-276.
- Dent, Martin: *Ethnicity and Territorial Politics in Nigeria*, in: Graham Smith (ed.), *Federalism. The Multiethnic Challenge*, London: Longman 1995, S. 128-153.
- Deutsch, Karl W.: *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York (NY) 1953.
- Dhavan, Rajeev: *President's Rule in the States*, Bombay: N.M. Tripathi 1979.
- Dubhashi, P.R.: *Real Issues of Indian Federalism*, in: Rasheeduddin Khan (ed.): *Rethinking Indian Federalism*, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997, S. 75-97.

- Duchacek, Ivo: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Lanham: University Press of America 1987.
- Elaigwu, J. Isawa: *The Politics of Federalism in Nigeria*, Jos: Aha Publishing House 2005.
- Elazar, Daniel: *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan: Turtledove, 1979.
- Erk, Can/Gagnon, Alain-G.: *Constitutional Ambiguity and Federal Trust: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium*, in: *Regional & Federal Studies*, vol. 10, No. 1 (Spring) 2000, S. 92-111.
- Foley, Michael: *The Silence of Constitutions: Gaps, 'Abeyances' and Political Temperament in the Maintenance of Government*, London: Routledge 1989.
- Frenkel, Max: *Federal Theory*, Canberra: Australian National University 1986.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: *Zwischen Demokratie und Shari'a. Die Rolle des Politischen Islam in Westafrika, Dokumentation*, Bonn 2006.
- Ghai, Yash Pal: *Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press 2002, S. 141-170.
- Gordon, April A.: *Nigeria's Diverse Peoples*, Santa Barbara: ABC Clio 2003.
- Gupta, J. Das: *Ethnicity, Democracy and Development in India: Assam in a General Perspective*, in: Atul Kohli (ed.), *India's Democracy*, Princeton: Princeton University Press 1988, S. 144-168..
- Gurr, Ted Robert: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press 1998.
- Gurr, Ted Robert: *Peoples versus States. Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press 2000.
- Haas, Ernst B.: *Beyond the Nation-State*, Stanford: Stanford University Press 1964.
- Hale, Henry: *Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse*, in: *World Politics* 56 (Jan.) 2004, S. 165-193.
- Hale, Henry: *The Parade of Sovereignities: Testing Theories of Secession in the Soviet Setting*, in: *British Journal of Political Science* 30 (Jan.) 2000, S. 31-56.
- Hechter, Michael: *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford University Press 2001.
- Hodde, Matthew/Hartzell, Caroline: *Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War*, Ithaca: Cornell University Press 2005.
- Holmes, Stephen: *Gag Rules of the Politics of Omission*, in: Jon Elster, Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 1988, S. 19-58.
- Hopkin, Jonathan: *Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes*, in: Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.): *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 375–394.
- Horowitz, Donald: *Ethnic Groups in Conflict*, Los Angeles: University of California Press 1985.

- Horowitz, Donald: Constitutional Design: Proposals versus Processes. Prepared for Delivery at the Kellogg Institute Conference, Institutional Design, Conflict Management and Democracy in the Late Twentieth Century, University of Notre Dame, Dec. 9-11, 1999, <<http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/Horowitz.pdf>>.
- Hrbek, Rudolf (ed.): Political Parties and Federalism, Baden-Baden: Nomos 2004.
- Hueglin, Thomas O./Fenna, Alan: Comparative Federalism. A Systematic Inquiry, Peterborough: Broadview Press 2006.
- Huskey, Eugene: Presidential Power in Russia, Armonk/NY 1999.
- Institut Gosudarstva i Prava RAN: Konstitucija Rossijskoj Federacii. Naučno–praktičeskie Kommentarii. Moskva 2003.
- International Crisis Group: Nigeria's faltering Federal Experiment. Africa Report No. 119, 25 October 2006.
- Johari, J.C.: Indian Parliament, New Delhi: Metropolitan Book 2006.
- Kaiser, André/ Ehlert, Niels: How and Why Do Political Institutions Matter? Federalism, Decentralisation and Macro-Economic Performance in OECD Countries. Paper Prepared for the First Max Planck Summer Conference on Economic Sociology and Political Economy, Villa Vigoni, Lago di Como. Italy, July 15 to July 18 2006, <[www.politik.uni-koeln.de/kaiser/Publikationen/Working%20Papers/FedDecPaper.pdf](http://www.politik.uni-koeln.de/kaiser/Publikationen/Working%20Papers/FedDecPaper.pdf)>.
- Kaufmann, Chaim: Possible and Impossible Solutions to Ethnic Wars, in: International Security 20 (Spring) 1996, S. 136-175.
- Kaufmann, Chaim: When All Else Fails, in: International Security 23 (Fall) 1998, S. 120-156.
- Khan, Arshi: Situating Federalism, Minorities and Communalism in the Indian Polity, in: European Yearbook of Minority Issues 4, No. 5, 2004, S. 85-115.
- Khan, Arshi: The Importance of Article 356 in Centre-State Relations in India: A Critical Review of its Use and Misuse, in: Rasheeduddin Khan (ed.): Rethinking Indian Federalism, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997, S. 103-131.
- Khan, Rasheeduddin (ed.): Rethinking Indian Federalism, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997.
- Kohli, Atul: Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability, Cambridge: Cambridge University Press 1990.
- Kymlicka, Will: Emerging Western Models of Multination Federalism: Are They Relevant for Africa? in: David Turton (ed.), Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective, Oxford: James Currey 2006, S. 32-64.
- Kymlicka, Will: Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, in: Dimitrios Karmis, Wayne Norman (eds.), Theories of Federalism. A Reader, New York: Palgrave MacMillan 2005, S. 269-292.
- Lewis, Peter/Alemika, Etannibi/ Bratton, Michael: Down to Earth: Changes in Attitudes Toward Democracy and Markets in Nigeria, Afrobarometer Paper No. 20, August 2002.

- Lijphart, Arend: *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press 2002, S. 37-54.
- Linz, Juan: *Early State-building and Late Peripheral Nationalism Against the State: The Case of Spain*, in: Shmuel N. Eisenstadt, Stein Rokkan (eds.), *Building State and Nations*, vol. II, Beverly Hills, London: Sage 1993, S. 32-116.
- Majeed, Akhtar (ed.): *Federal India. A Design for Good Governance*, New Delhi: Centre for Federal Studies, Hamdard University: Mantak Publications 2005.
- Malhotra, Gitish: *Indian Government and Politics*, New Delhi: Murari Lal & Sons 2006.
- Manchanda, Rita (ed.): *The No-nonsense Guide to Minority Rights*, New Delhi 2006.
- Mandal Commission Report, Government of India, New Delhi 1989/90.
- Martin, Terry: *The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca/NY: Cornell University Press 2001.
- McMann, Kelly M./Petrov, Nikolai V.: *A Survey of Democracy in Russia's Regions*, in: *Post-Soviet Geography and Economics* 3/2000, S. 155-182.
- Meadwell, Hudson: *The Politics of Nationalism in Quebec*, in: *World Politics* 45, 1993, S. 203-241.
- Ministerio de Administraciones Publicas, Direccion de Cooperacion Autonómica, *Barometro Autonómico. Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio no. 2610.2006*, Madrid 2006.
- Mlinar, Zdravko/Teune, Henry: *The Developmental Logic of Social Systems*, London, Thousand Oaks: Sage 1979.
- Monreal, Antoni: *The New Spanish State Structure*, in: Michael Burgess (ed.), *Federalism and Federation in Western Europe*, London: Croom Helm 1986, S. 59-75.
- Moreno, Luis/Colino, Cesar: *Diversity and Unity in Spain*. Paper presented at the Forum of Federations Conference 'Diversity and Unity in Federal Countries', Brussels 10-11 June 2008.
- Moreno, Luis: *Decentralization in Spain*, in: *Regional Studies* 36, No. 4, 2002, S. 399-408.
- Nagel, Klaus-Jürgen, *Verfassungs- und Statusreformen in Spanien: ein föderalistischer Frühling?*, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden: Nomos 2005, S. 458-474.
- Nagel, Klaus-Jürgen: *Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien*, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Föderalismus in Europa, Zukunftsforum Politik*, Nr. 51, 2002.
- Narain, Jayprakash: *Identity Politics and Proportional Representation*, in: Akhtar Majeed (ed.), *Federal India. A Design for Good Governance*, New Delhi: Mantak Publications 2005, S. 40-46.
- Newston, Michael T./Donaghy, Peter J.: *Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide*, Cambridge: Cambridge University Press 1997.
- Nordlinger, Eric: *Conflict Regulation in Divided Societies*, Boston: Harvard University Press, 1972.
- Nußberger, Angelika: *Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Rechtsreformen in Russland*, in: *Russland-Analysen* Nr. 57, 25.02. 2005, S. 2-5.

- O'Leary, Brendan/Lustick, Ian/Callaghy, Thomas (eds.): *Rightsizing the State. The Politics of Moving Borders*, Oxford: Oxford University Press 2002.
- Omotola, J. Shola: *Democratisation and Ethnic Tensions in Nigeria: The Kogi State Experience*, in: *Conflict Trends* No. 4/2006, S. 3-8.
- Osman, H.E. Ali/Taha, Mohamed: *Federalism in the Sudan*, Speech at International Conference on Federalism, Brussels, 5 March 2005, <[www.federalism2005.be/home/attachment/i/792](http://www.federalism2005.be/home/attachment/i/792)>.
- Österreichisches Rotes Kreuz, Nigeria. *Länderbericht 2002*, <[www.ecoi.net/file\\_upload/-sb65\\_accord-nigeria-0902-final.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/-sb65_accord-nigeria-0902-final.pdf)>.
- Paden, John N.: *Unity with Diversity: Toward Democratic Federalism*, in: Robert I. Rotberg: *Troubled Nigeria: Great Opportunities, Tough Challenges*, in: ders. (ed.), *Crafting the New Nigeria. Confronting the Challenges*, Boulder: Lynne Rienner 2004, S. 17-37.
- Peleg, Ilan: *Democratizing the Hegemonic State. Political Transformation in the Age of Identity*, Cambridge: Cambridge University Press 2007.
- Perez-Diaz, Victor M.: *The Return of Civil Society. The Emergence of Democratic Spain*, Cambridge: Harvard University Press 1993.
- Popov, Vladimir: *Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics* (o.J.), <[www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov.htm](http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov.htm)>.
- Puri, Harish K.: *Federalism in Multi-Cultural Societies: Issues for Consideration*, in: Rasheeduddin Khan (ed.), *Rethinking Indian Federalism*, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997.
- Puri, Harish K.: *Federalism in Multi-Cultural Societies: Issues for Consideration*, in: Rasheeduddin Khan (ed.): *Rethinking Indian Federalism*, Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences 1997.
- Rabushka, Alvin/Shepsle, Kenneth: *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus: Charles E. Merrill 1972.
- Rao, M. Govinda/Singh, Nirvikar: *Political Economy of Federalism in India*, New Delhi: Oxford India Paperbacks 2005.
- Rastogi, A.K.: *Changing Profile of Federal Governance in India*, in: Akhtar Majeed (ed.): *Federal India. A Design for Good Governance*, New Delhi: Centre for Federal Studies, Hamdard University: Mantak Publications 2005, S. 97-129.
- Riker, William: *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston 1964.
- Riker, William: *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?* in: *Comparative Politics*, 21, October 1969, S. 135-146.
- Rodriguez, Alex: *Muted Voices, Compelling Cry*, in: *Chicago Tribune* 13.12. 2006.
- Roeder, Philip G.: *Soviet Federalism and Ethnic Mobilization*, in: *World Politics* 43, No. 2 (Jan.) 1991, S. 196-232.
- Rom-Sourkova, Olga: *Die sprachliche Situation in der Russischen Föderation*, Berlin: Berlin Verlag 2004.



- Rotberg, Robert I.: *Troubled Nigeria: Great Opportunities, Tough Challenges*, in: ders. (ed.), *Crafting the New Nigeria. Confronting the Challenges*, Boulder: Lynne Rienner 2004, S. 1-16.
- Sambanis, Nicholas: *Partition as a Solution to Ethnic War. An Empirical Critique of the Theoretical Literature*, in: *World Politics* 52 (July) 2000, S. 437-483.
- Saxena, Rekha: *Federal 'Coalitional' Governance in India*, in: Akhtar Majeed (ed.): *Federal India. A Design for Good Governance*, New Delhi: Centre for Federal Studies, Hamdard University: Mantak Publications 2005, S. 150-173.
- Saxena, Rekha: *Situating Federalism. Mechanisms of Intergovernmental Relations in Canada and India*, New Delhi: Monahar 2006.
- Schmidt, Peer (Hrsg.): *Kleine Geschichte Spaniens*, Stuttgart: Philipp Reclam, 2005.
- Simeon, Richard/Conway, Daniel-Patrick: *Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies*, in: Alain Gagnon and James Tully (eds.), *Plurinational Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, S. 338-365.
- Singh, Gurharpal: *Ethnic Conflict in India*, Basingstoke: Macmillan 2000.
- Singh, M.P./Roy, Himanshu (eds.): *Indian Political System*, New Delhi: Manak Publications, 2005.
- Snyder, Jack: *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York 2000.
- Solozabal, Juan Jose: *Spain: A Federation in the Making?* In: Joachim Jens Hesse, Vincent Wright (eds.): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford: Oxford University Press 1996, S. 240-265.
- Stewart, Kitty: *Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing?* In: *Innocenti Occasional Papers EPS* 59, Florence: UNICEF 1997.
- Stuligross, David/Varshney, Ashutosh: *Ethnic Diversities, Constitutional Designs, and Public Policies in India*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press 2002, S. 429-458.
- Suberu, Rotimi T./Diamond, Larry: *Institutional Design, Ethnic Conflict Management, and Democracy in Nigeria*, in: Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press 2002, S. 400-428.
- Suberu, Rotimi T.: *Diversity and Unity in Federal Countries: Nigeria*, Forum of Federations (ed.), *Diversity and Unity in Federal States. Global Dialogue on Federalism*, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press 2009 (i.E.).
- Suberu, Rotimi T.: *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, D.C.: United States Institute for Peace Press 2001.
- Suberu, Rotimi T.: *Managing Federal-State Conflicts: The Role of Nigeria's Supreme Court*, United States Institute for Peace, Project Report 2007, <[www.usip.org/fellows/-reports/2007/0717\\_suberu.html](http://www.usip.org/fellows/-reports/2007/0717_suberu.html)>.

- Subirats, Joan: Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model, in: Scott L. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Houndmills: PalgraveMcMillan 2006, 44-66.
- Subramanian, Nrendra: Bringing Society Back In: Ethnicity, Populism, and Pluralism in South India, in: Zoya Hasan (ed.): *Parties and Party Politics in India*, Oxford: Oxford University Press 2001, S. 433-463.
- Suny, Ronald Grigor: *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford: Stanford University Press 1993.
- Tarlton, Charles: Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in: *The Journal of Politics*, 27, No. 4 (Nov.) 1965, S. 861-874
- Tillin, Louise: United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism, in: *Publius*, Vol. 37, No. 1, 2007, S. 45-67.
- Treisman, Daniel: Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996, in: *Europe-Asia Studies*, 50, No. 5, 1998, S. 893-906.
- Treisman, Daniel: Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994, in: *British Journal of Political Science*, 28/1998, S. 185-222.
- Treisman, Daniel: Russia's 'Ethnic Revival'. The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order, in: *World Politics*, 49, No. 2, 1997, S. 212-249.
- Treisman, Daniel: The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia“, in: *British Journal of Political Science*, 26/1996, S. 299-335.
- Tully, James: *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge: Cambridge University Press 1995.
- Tummala, Krishna K.: The Indian Union and Emergency Powers, in: *International Political Science Review /Revue internationale de science politique*, 17, No. 4 (Oct.) 1996, S. 373-384.
- Tura, Jordi Solé: Das politische Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften, in: Lopez Pina (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag 1993, S. 249-282.
- Van Evera, Stephen: Hypotheses on Nationalism and the Causes of War, in: Charles A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities and the New Europe*, Ithaca, London: Cornell University Press, 1996, S. 136-157.
- Verchovskij, Aleksandr/Koževnikova, Galina: *Etničeskaja i religioznaja intolerantnost' v rossijskich SMI. Rezultaty monitoring 2001-2004gg.*, Stuttgart 2005.
- Villalón, Pedro Cruz: Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes zu den Autonomen Gebietskörperschaften (1981-1986), in: Lopez Pina (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag 1993, S. 195-222.
- Villalonga, Jaon Rossello: Non-Institutional Federalism in Spain, in: *Journal of Public Finance and Public Choice*, 18, No. 2-3, 2000, S. 131-153.
- Wagner, Christian: *Das politische System Indiens. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006.

- Watts, Ronald L.: The Interaction of Political Parties and Federal Institutions, in: Rudolf Hrbek (ed.): Political Parties and Federalism, Baden-Baden: Nomos 2004, S. 203-207.
- Widra, Doris: Legislation of the Russian Federation Concerning Ethnic Minorities and its Shortcomings, EU TACIS Projekt (o.J.), <[www.eawarn.ru/pub/Projects/TacisProjects/Widra.htm](http://www.eawarn.ru/pub/Projects/TacisProjects/Widra.htm)>.
- Wiest, Margarethe: Ausgehöhlte Gewaltenteilung. Der Föderationsrat in Putins gelenkter Demokratie, in: Osteuropa, 54. Jg., 1/2004, S. 17–27.
- Wilhelmsen, Julie: Between a Rock and a Hard Place: The Islamisation of the Chechen Separatist Movement, in: Europe-Asia Studies, Vol. 57, No. 1 (January) 2005, S. 35-59.
- Williams, Melissa S. 2005, Tolerable Liberalism, in: Avigail Eisenberg, Jeff Spinner-Halev, Minorities within Minorities. Equality, Rights, and Diversity, Cambridge: Cambridge University Press, S. 19-40.
- Zubarevich, Natalja V.: Socio-ekonomičeskie različija meždu etničeskimi regionami i politika pereraspredelenija, Vortrag auf der Konferenz „Federalism and Multiethnicity in Russia“, Moskau, MGIMO 28.2. 2008.

### **Zum Autor**

PD Dr. Andreas Heinemann Grüder, Senior Researcher am Bonn International Center for Conversion und Privatdozent an der Universität Bonn(seit 2006.). Studium der Geschichte und Politikwissenschaft an der FU Berlin(1977-82), Postgraduierten-Studium an der Lomonossov Universität Moskau(1987-88), Promotion 1989 an der FU Berlin, Habilitation 1999 an der Humboldt Universität. Lehrtätigkeit als Associate Professor bzw. Vertretungsprofessor an der Duke University (1995), der University of Pennsylvania (1996-99), der Humboldt Universität (2001-02) und der Universität Köln (2003-05). Mitherausgeber des jährlichen Friedensgutachtens.

## **Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen:**

### **Forum DSF:**

- Impulse für Friedensforschung und Politik. Stand und Weiterentwicklung der Stiftungsaktivitäten. Osnabrück 2004 (Heft 2).
- Deutsche Stiftung Friedensforschung: 2001 bis 2006/100 Jahre Friedensnobelpreis: Bertha von Suttner. Osnabrück 2006 (Heft 3).

### **Forschung DSF:**

- Michael Brzoska/Wolf-Christian Paes: Die Rolle externer wirtschaftlicher Akteure in Bürgerkriegsökonomien und ihre Bedeutung für Kriegsbeendigungsstrategien in Afrika südlich der Sahara. Osnabrück 2007 (Heft 7).
- Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner: The Creation of Multi-Ethnic Police Services in the Western Balkans: A Record of Mixed Success. Osnabrück 2007 (Heft 8).
- Thorsten Benner/Andrea Binder/Philipp Rotmann: Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework. Osnabrück 2007 (Heft 9).
- Jens Binder/Michael Diehl: Entscheidungen in multilateralen Konflikten. Osnabrück 2007 (Heft 11).
- Sabine Klotz: Der Beitrag des Zivilen Friedensdienstes zur zivilen Konfliktbearbeitung in Bosnien-Herzegowina. Osnabrück 2008 (Heft 13).
- Sven Chojnacki: Wandel der Gewaltformen im internationalen System 1946-2006. Osnabrück 2008 (Heft 14).
- Susanne Buckley-Zistel: Between Past and Future. An Assessment of the Transition from Conflict to Peace in Post-genocide Rwanda. Osnabrück 2008 (Heft 15).
- Jürgen Altmann: Millimetre Waves, Lasers, Acoustics for Non-Lethal Weapons? Physics Analyses and Inferences. Osnabrück 2008 (Heft 16).
- Helmut Breitmeier: Globaler Klimawandel und Gewaltkonflikte. Osnabrück 2009 (Heft 17).
- Matthias Basedau/Peter Körner: Zur ambivalenten Rolle von Religion in afrikanischen Gewaltkonflikten. Osnabrück 2009 (Heft 18).
- Julian Havers: Cooperating for Peace: Livelihood Security through Cooperatives in Post-conflict Recovery. Osnabrück 2009 (Heft 19).
- Wolfgang Liebert/Matthias Englert/Christoph Pistner: Kernwaffenrelevante Materialien und Präventive Rüstungskontrolle: Uranfreie Brennstoffe zur Plutoniumbeseitigung und Spallationsneutronenquellen. Osnabrück 2009 (Heft 20).
- Matthias Dembinski/Andreas Hasenclever/Katja Freistein/Britta Weiffen/Makiko Yamauchi: Managing Rivalries – Regional Security Institutions and Democracy in Western Europe, South America, Southeast Asia and East Asia. Osnabrück 2009 (Heft 22).

### **Jahresberichte DSF:**

- Jahresberichte 2001-2007

### **Arbeitspapiere DSF:**

- Die Rolle von Religionen in Gewaltkonflikten und Friedensprozessen. Osnabrück 2007 (Heft 2).
- Grundprobleme der Konfliktbeteiligung und Friedenkonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent. Osnabrück 2007 (Heft 3).