


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
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
Internet: www.bicc.de

© 2009 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: 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

Abstract	6
Zusammenfassung	7
1. Ethnischer Föderalismus: Fluch oder Segen?	8
1.1 Die Kontroverse	9
1.2 Zehn Messlatten für ethnisches Konfliktmanagement	10
2. Spanien: Einheit in Vielfalt	15
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
3. Polymorpher Föderalismus in Indien	26
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

4.	Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage	38
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
5.	Russland: Vom Ethnoföderalismus zum „Russland der Russen“	48
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

6.	Schlussfolgerungen.....	57
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
7.	Bibliographie	66

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.¹ 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.² Ist ethnischer Föderalismus ein Segen oder ein Fluch?³ 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.⁴ 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 verhärte. Die Institutionalisierung von Ethnizität stelle Ressourcen für Nationalismus bereit, biete Anreize für Sezession und sei gegenüber nicht anerkannten Gruppen ungerecht.⁵ Die Zuweisung von ethnischen Vertretungsrechten und der Schutz ethnischer Differenzen beeinträchtige 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 gewönne die Oberhand. Die Befriedigung regionaler Vorlieben führe zur Tyrannei über „Minderheiten in der Minderheit“.⁶ 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.⁷

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.⁸ 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.⁹ Ethnische Autonomie ist als Anachronismus, Nekrophilie, als „ein Museum sozialer und kultureller Antiquitäten“ denunziert worden.¹⁰ Die Kritik betont das Desintegrationspotential und Kaskadeneffekte der Privilegierung einzelner Gruppen. Symmetrische Föderationen werden demgegenüber bevorzugt, multi-ethnische Föderationen gelten als instabil.¹¹

-
- 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.¹² 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.¹³ Argumentiert wird zudem mit der Anerkennung von Differenz, Toleranz, Pluralismus, der Bereicherung durch Vielfalt und Bescheidenheit angesichts differierender Normen.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

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 Regionalexecutiven 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*“.¹⁹ 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-

¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ 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.²² 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.²³ Spanien belegt jedoch, dass plurinationale und multinationale Staaten unter demokratischen Bedingungen nicht nur überleben können, sondern auch leistungsfähig sind.²⁴

2.1 Institutionelle Arrangements²⁵

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 Manterola (Ministerio de Administraciones Publicas), Maria Garcia Morales (Universitat Autònoma de Barcelona), Jose Ramon Montero (Fundacion 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.²⁶ 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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ 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.³² Verschiedene Konzepte der spanischen Identität konkurrieren – die PSOE-Regierung favorisiert die Vorstellung eines pluralen Spaniens bzw. einer „Nation der Nationen“.³³ 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.³⁴ 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.³⁵ 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 Nationalität³⁶ – 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.³⁷ *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.³⁸ 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 Rupasinghe, 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“.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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>.

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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷

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.⁴⁸

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).⁴⁹

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 Effekte⁵⁰ - 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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵ 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.⁵⁶

Allerdings ist die permanente Aufladung der Wahlkämpfe mit Verfassungsfragen nicht wirksam eingehegt worden. Die beiden gesamtstaatlichen Parteien wetteifern darin, den Autonomen 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.⁵⁷

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 Autonomen 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 Autonomen - auf eine Statusangleichung. Die Nagelprobe wird im Umgang mit der baskischen Forderung nach einer Konföderalisierung bestehen. Sollten im Zuge der Nationalisierung einiger Autonomen 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.⁵⁸ 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.⁵⁹

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%).⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶²

-
- 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>.
- 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.⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵

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*).⁶⁶ 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.⁶⁷ 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.⁶⁸

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.⁶⁹ 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.

