

# Die Föderation Bosnien und Herzegowina: Kann ein schwaches Zentrum den Weg weisen?

Wo Mitgliedstaaten für fast 99% aller öffentlichen Ausgaben verantwortlich sind, gibt es selbstverständlich Probleme von fiskaler Ungleichheit.

## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

VON PAUL BERND SPAHN

**Kann** Föderalismus ein Modell sein, das politische Spannungen entschärft und dem Wiederaufbau von post-konfliktären Ländern dient? Die Antwort scheint ja zu sein.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die westlichen Verbündeten auf eine föderale Verfassung für Deutschland gedrängt. Sie erhofften sich, dass dies Ausgleichsmechanismen schaffen und Kontrollen einfügen würde, die politische Stabilität garantieren und das Wiederaufflackern von missbrauchter Macht und Diktatur verhindern könnten. Der Friedensvertrag von Dayton (DPA), der am 14. Dezember 1995 unter Aufsicht internationaler Beobachter unterzeichnet wurde, stellte nicht nur Frieden in einem konfliktbeladenen Territorium des früheren Jugoslawiens her, Bosnien und Herzegowina, sondern er legte zugleich auch die Grundlagen für einen neuen föderalen Staat. Wird sich das Föderalismusmodell wiederum als Instrument zum Wiederaufbau einer post-konfliktären Gesellschaft bewähren wie im Falle Deutschlands?

### Ähnlichkeiten und Unterschiede

Es gibt eine Reihe von Ähnlichkeiten zwischen beiden Situationen.

Beidesmal war es das Ziel, weiteren Konflikt zu verhindern und dem Wiederaufbau und der Versöhnung nach einem Krieg Beistand zu leisten. In beiden Fällen war es erforderlich, die Folgen verheerender Zerstörungen zu verarbeiten: psychische Wunden und Hass; zertrümmerte Wohnungen und demolierte Infrastruktur; große Zahlen von Flüchtlingen und Vertriebenen; politische und ökonomische Schwäche; Armut und sozialer Notstand. Und beidesmal erwartete man, dass eine dezentralisierte politische Struktur besser zum Wiederaufbau der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft geeignet sei, als jede Art von Zentralgewalt, da lokale Autoritäten nun einmal näher am Volk und seinen unmittelbaren Bedürfnissen agieren.

Trotz solch oberflächlicher Ähnlichkeiten werden die Ergebnisse der föderalen staatlichen Strukturen sehr unterschiedlich zwischen beiden Ländern ausfallen. Das liegt zum einen an der Verschiedenartigkeit der Ausgangslage und der Natur der Konflikte; zum anderen gibt es deutliche Unterschiede in politischen und ökonomischen Verhaltensweisen.

Deutschland besaß, trotz seiner politischen Teilung, nach dem Krieg ein ausgeprägtes Zusammengehörigkeitsgefühl als Nation. Dies förderte wirtschaftliche Kooperation und erleichterte die Fortentwicklung sozialen

Zusammenhalts. Zudem konnte das Land auf Humankapital, Unternehmerteil und Verwaltungswissen zurückgreifen, die mit zeitgemäßen Technologien und Marktprozessen vertraut waren.

Bosnien und Herzegowina ist hingegen weiterhin ein ethnisch gespaltenes Gemeinwesen, und das Verhalten seiner politischen und wirtschaftlichen Akteure bleibt zudem von Werten und Verhaltensmustern des früheren sozialistischen Systems geprägt.

### Komplexe Architektur der Dezentralisierung

Bosnien und Herzegowina hat eine erheblich dezentralisierte Struktur der Regierungsgewalten. Es gibt einen schwachen Zentralstaat, Bosnien und Herzegowina, sowie darunter zwei föderale Einheiten: die Föderation Bosnien und Herzegowina (Föderation) und die Republika Srpska (Serbische Republik). Im März 2000 wurde außerdem das Territorium von Brcko zum autonomen Distrikt erklärt. Bis auf weiteres bleiben der Staat, die Einheiten und das Distrikt von Brcko unter der Aufsicht des Büros des Hohen Vertreters (BHV) der Vereinten Nationen (siehe Diagramm 1).

Die politischen, verwaltungsmäßigen und fiskalischen Strukturen sind in beiden Einheiten sehr unterschiedlich. Die Föderation umfasst zehn Kantone und achtzig Gemeinden, und sie stellt fast drei Viertel des konsolidierten Budgets von Bosnien und Herzegowina dar. Die Serbische Republik zählt zweiundsechzig Gemeinden und ist verwaltungstechnisch und fiskalisch zentralisiert. Auf sie entfällt das restliche Viertel des konsolidierten Budgets von Bosnien und Herzegowina.

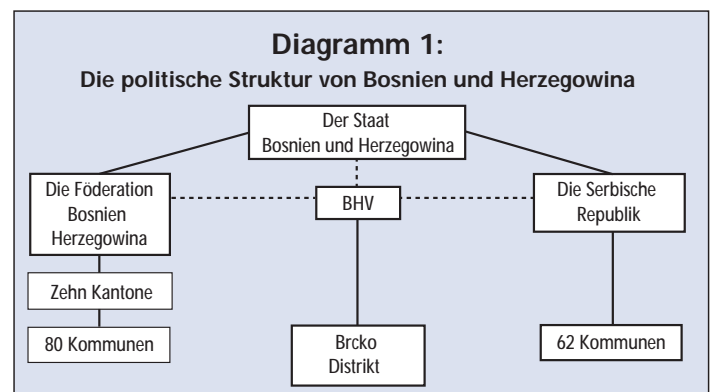
Der Staat Bosnien und Herzegowina hat nur begrenzte politische Macht und ist im wesentlichen von den Einheiten abhängig.

Letztere haben sich ihre eigenen Verfassungen gegeben und sind politisch, administrativ und fiskalisch autonom. Auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet üben sie alle öffentlichen Funktionen aus, die durch die Verfassung nicht explizit dem Staat zugewiesen sind.

Die Einheiten haben sich sogar Souveränität in Politikbereichen vorbehalten, die in anderen Föderationen typischerweise der Zentralgewalt zugewiesen sind. So sind sie beispielsweise autorisiert

- spezielle Beziehungen mit ausländischen Regierungen und internationale Organisationen einzugehen und
- die Landesverteidigung und Soziale Sicherung (einschließlich Sozialhilfe) für die Bürger ihres jeweiligen Hoheitsgebiets zu übernehmen.

Aufgrund des hohen Grads an administrativer und fiskalischer Dezentralisierung ist der Staat Bosnien und Herzegowina in seinem Handeln stark eingeschränkt, weil es zwischen den Gebietskörperschaften keine Kooperation gibt. In der Föderation hat dies zu einer fast kompletten vertikalen und horizontalen Segmentierung des Regierungshandelns geführt, was sich auch in den Finanzbeziehungen und den Budgetstrukturen widerspiegelt. Die relativ besser gestellte Minderheit der Kroaten zieht geteilte Regierungen ohne jede zwischenstaatliche Solidarität vor. Die vergleichsweise ärmere Mehrheit der Bosniaken tendiert zu einer stärker zentralistisch organisierten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen—ggf. mit Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften. In der Serbischen Republik ist die überwiegend serbische Bevölkerung etwas homogener zusammengesetzt, aber die Solidarität zwischen Gebietskörperschaften ist ebenfalls nur sehr schwach ausgeprägt.



Da die vertikale und horizontale Kooperation zwischen den Regierungen extrem gering ist, vollzieht sich Politikkoordinierung hauptsächlich unter der Überwachung des Büros des Hohen Vertreters und anderer internationaler Organisationen.

## **Eine Finanzverfassung, die Kooperation blockiert...**

Der Staat ist finanziell abhängig von den Einheiten und besitzt weder fiskalische Autonomie noch eigenständige Einnahmequellen—außer unbedeutenden Verwaltungsgebühren. Dadurch ist der Anteil der Ausgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben extrem hoch (98,7 Prozent). Dies spiegelt die besonderen Arrangements wider, wonach alle Einnahmequellen des Staates (einschließlich der Zölle) den nachgeordneten Gebietskörperschaften zugewiesen sind.

Bis hin zu den Kantonen weist die Föderation eine der am stärksten dezentralisierten Strukturen der Welt auf. Auch die Regierungen der Kantone besitzen erhebliche Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich ihrer Budgets, zumindest auf der Ausgabenseite. Der Anteil der Ausgaben der Regierungen unterhalb der Einheit (Kantone und Gemeinden zusammen) beträgt ungefähr drei Viertel der Gesamtausgaben der Einheit. Allerdings besitzt die Föderation unterhalb dieses Niveaus, zu den Gemeinden hin, eine stärker zentralisierte Finanzstruktur: nur etwa 8 Prozent des aggregierten Budgets der Einheit wird auf kommunaler Ebene ausgeführt. In der Serbischen Republik ist der Anteil der lokalen öffentlichen Ausgaben (ohne Brčko) ähnlich niedrig. In beiden Einheiten haben die kommunalen Gebietskörperschaften nur sehr geringe Entscheidungsbefugnisse in fiskalischer Hinsicht.

Nach den Verfassungen sind die Erträge von Zöllen, spezifischen Verbrauchsteuern und Gewinnsteuern (außer von kleineren Unternehmen in der Föderation) ausschließlich den Einheiten zugewiesen. Die Umsatzsteuer und die persönliche Einkommensteuer (sowohl die Lohnsteuer als auch die sogenannte Bürgersteuer) sind die wichtigsten Gemeinschaftssteuern in beiden Einheiten. In der Föderation werden die Vermögensteuer (eine Steuer auf Grund und Boden), die Grunderwerbsteuer (auf Verkäufe, Erbschaften und Geschenke) und die „Straßensteuer“ (einschließlich der Kraftfahrzeugsteuer) ebenfalls zwischen den Kanonen und Gemeinden aufgeteilt.

Das Steueraufkommen wird grundsätzlich nach dem Aufkommens- (Ursprungs-)Prinzip zugewiesen. Das gilt in der Föderation für alle drei Regierungsebenen (Einheiten, Kantone und Kommunen) bei einheitlichen Aufteilungssätzen. Dasselbe findet man auf beiden Regierungsebenen der Serbischen Republik, allerdings gibt es dort eine gewisse Differenzierung der Gemeindeanteilssätze zu Gunsten der ökonomisch weniger entwickelten Gebietskörperschaften.

Die Umsatz- und Lohnsteuern machen ungefähr fünf Sechstel der Budgeteinnahmen der Kantone in der Föderation aus. Und die kommunalen Budgets werden in hohem Maß von Einnahmen aus den Umsatz- und persönlichen Einkommensteuern bestimmt—in beiden Einheiten zu mehr als 80 Prozent.

Lokale Steuern (über die die kommunalen Autoritäten eine gewisse Verfügungsgewalt besitzen) sind in Bosnien und Herzegowina nur wenig entwickelt. Ihre Bedeutung als ein Politikinstrument zur Verbesserung der

Ressourcenausstattung auf lokaler Ebene und zur Finanzierung kommunaler Budgets wurde noch nicht erkannt.

Die lokalen Gebietskörperschaften sind gewohnt, von den Gemeinschaftssteuern abhängig zu sein. Diese Abhängigkeit schafft perverse ökonomische Anreize, denn weder fühlen sich die kommunalen Entscheidungsträger für diese Ressourcen zuständig, noch fördert dies ihre Verantwortlichkeit gegenüber Bürgern und Bürgerinnen.

## **... schafft Ungleichgewichte...**

Das Problem fiskalischer Ungleichgewichte ist vor allem deshalb so gravierend, weil jeder Versuch, finanzielle Kompensationsmechanismen zwischen den Einheiten und Kantonen zu schaffen, wegen des politisch angespannten Klimas und ethnischer Spannungen zum Scheitern verurteilt ist. Das vertikale Ungleichgewicht wird dadurch verschärft, dass steuerpolitische Entscheidungen von den Regierungen der Einheiten getroffen werden und die Kantonsregierungen dazu tendieren, Sozialausgaben nach unten zu delegieren, was die Budgets sowohl der Kantone als auch der Kommunen negativ berührt.

Vertikale Ungleichgewichte wirken sich insbesondere gegen den Staat (die Zentralregierung) und die Kommunen aus. Die eigenen Einnahmen des Staats decken nur ungefähr die Hälfte seiner ohnehin geringen laufenden Ausgaben, und die Kommunen sahen sich im Jahre 2000 einem kollektiven Defizit von etwa einem Drittel ihrer Ausgabenverantwortlichkeiten gegenüber. Nicht gedeckte Mandate auf der niedrigsten Regierungsebene ziehen entweder erhebliche Zahlungsrückstände nach sich, oder es kommt zu Ausfällen bei der Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen.

Was die horizontalen fiskalischen Ungleichgewichte angeht, so gibt es große Unterschiede zwischen den Einheiten hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Einnahmen zu erzielen. Ihr ökonomisches Potenzial (z.B. Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, landwirtschaftliche Aktivitäten, industrielle Entwicklung, Beschäftigung, Faktorproduktivität) verteilt sich sehr unausgewogen auf die Regionen. So ist beispielsweise die Wertschöpfung pro Kopf im Kanton Sarajevo viermal höher als im Kanton Gorazde. Auch die Anforderungen auf der Ausgabenseite verteilen sich sehr unterschiedlich—aufgrund von Kostenunterschieden (z.B. öffentliche Ordnung, Wasser, Energie, Wohnung, Transport) und dem Anteil von Bevölkerungsgruppen mit besonderem Bedarf (z.B. Flüchtlinge und Vertriebene, Kinder, ältere und ärmere Menschen).

Der Anteil von Vertriebenen beträgt in der Föderation 20 Prozent und in der Serbischen Republik 30 Prozent, allerdings mit erheblicher Streuung zwischen den Kommunen. In einigen Gemeinden bestehen zwei Drittel der Bevölkerung aus Vertriebenen, in anderen ist der Anteil geringer als 5 Prozent.

## **...und lässt ärmere Regionen zurück.**

Das gegenwärtige System der Zuweisung öffentlicher Einnahmen nach dem

Aufkommensprinzip tendiert dazu, die horizontalen Ungleichgewichte zwischen den Regionen zu verschärfen, weil sich die regionale Steuerkapazität invers zu den regionalen Armutsindikatoren verhält. Die ärmeren und ökonomisch stagnierenden Regionen bleiben im Entwicklungsprozess tendenziell zurück, und die ökonomische Konvergenz wird dadurch stark gefährdet. Dies erweist sich als entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Nation und zur sozialen Kohäsion in Bosnien und Herzegowina.

Horizontale fiskalische Ungleichgewichte werden üblicherweise durch Finanzausgleich reduziert, aber infolge der aus ethnischen Gründen betriebenen Segmentierung der Budgets und des Fehlens von zwischenstaatlicher Kooperation gibt es nahezu keine ausgleichenden Finanzausgleichsmaßnahmen im Land.

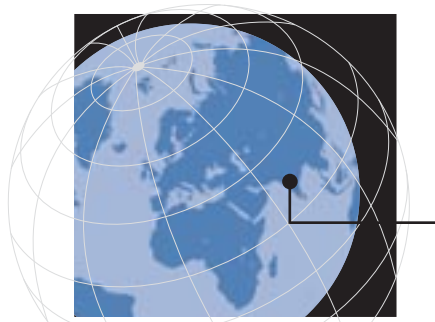
Die Situation ist in der Serbischen Republik geringfügig besser als in der Föderation, weil es hier kleinere Unterstützungsleistungen an die Gemeinden gibt (speziell für Investitionen). Auch mildert die Differenzierung der Anteilssätze im Steuerverbund die fiskalischen Unterschiede etwas, allerdings nur sehr schwach. Finanzausgleichsmaßnahmen auf der gleichen Regierungsebene sind in beiden Einheiten unüblich.

Vor dem Hintergrund einer erheblichen Streuung der Besteuerungskapazität zwischen den Regionen muss das Aufkommensprinzip bei der Zuweisung von Steuereinnahmen die gegenwärtigen Unterschiede bei öffentlichen Ausgaben und Leistungen zwischen Kantonen und Kommunen, und natürlich auch zwischen Einheiten, zwangsläufig zementieren. Dies kann die Unausgewogenheit des wirtschaftlichen Wachstums zwischen Regionen in absehbarer Zukunft nur verschärfen.

## **Neue Initiativen erforderlich**

Föderalismus kann durch Dezentralisierung und Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften Ressourcen und Wachstum erschließen helfen, aber dieses Potenzial ist rasch vergeudet, wo es keine oder nur geringe Bereitschaft zur zwischenstaatlichen Kooperation und Fairness gibt. Da wo Föderalismus als fiskalische Segregation und Budgetsegmentierung verstanden wird, werden vorhandene regionale Ungerechtigkeiten bestehen bleiben, ja sich sogar verschärfen müssen; soziale Kohäsion bleibt illusorisch, und latente Konflikte arten weiter aus.

Die Herausforderung für Bosnien und Herzegowina und die internationale Gemeinschaft besteht darin, behutsam die erforderlichen Anreize für eine zwischenbehördliche Kooperation zu schaffen, die Elemente einer Nationenbildung zu stärken und durch zwischenstaatliche Finanzausgleichsmaßnahmen nicht nur ökonomische und soziale Chancengleichheit herzustellen, sondern auch ein regional ausgewogeneres wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen. Sollten Bosnien und Herzegowina und die internationale Gemeinschaft an dieser Aufgabe scheitern, so scheint letztlich nur eine Lösung zu bleiben: Die politische Teilung. Deutschland wählte die Einheit. 6



# In Indien liegt der Schlüssel zur Konfliktlösung in der Verfassung

Die größte Föderation der Welt ist geteilt durch Sprache, Kultur und Tradition – wird jedoch zusammengehalten von einer politischen Struktur, die auf gemeinsamen Werten beruht.

## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

VON **AHKAR MAJEED**

**Indiens** Pluralismus ist eine Tatsache, die weitgehend im sozialen Föderalismus des Landes reflektiert ist, Vielfalt in der Gesellschaft anerkennt und respektiert sowie sozialen und politischen Raum für die Artikulierung der verschiedenen Identitäten bietet. In Indien werden 18 Sprachen und mehr als 2000 Dialekte gesprochen. Die Gesellschaft setzt sich aus einem Dutzend ethnischer und sieben religiösen Gruppen, die in zahlreiche Sekten, Kasten und Unterkasten unterteilt sind, zusammen, und über die sieben geographischen Regionen sind sechzig sozial-kulturellen Unterregionen verteilt.

Die Sozialsysteme, wirtschaftlichen Formationen, Kulturströmungen, Sprachen- und Dialektgruppen, religiösen Gemeinden, Kasten und Unterkasten, lokalen Mythologien, ethnischen Identitäten und die Folklore, Musik, der Tanz, das Kunsthandwerk und die Küche, die regionalen Gruppierungen sowie sub-regionalen Zugehörigkeiten sind von großer Vielfalt geprägt. In der Evolution einer 5000 Jahre alten Zivilisation haben sich zahlreiche Strömungen ethnischer Segmente, religiöser Einflüsse, Sprachen und Kulturen vermischt, um eine klassisch multikulturelle Gesellschaft zu bilden. All diese Identitäten und Variationen zeichnen sich in ihren Verteilungsgebieten und Dimensionen genauso durch Unterschiede aus wie normalerweise separate Staaten – und trotzdem gestaltet diese riesige föderative Politik ein einheitliches, souveränes Territorium, das die Einheit selbst zum föderativen Konzept macht.

### Aufbau einer Nation durch die Verfassung

Die indische Verfassung betont die besondere Natur der Nation Indien, indem die gemeinsame Vergangenheit und gemeinsame Zukunft hervorgehoben werden. Die Hoffnungen, die in der Verfassungspräambel verankert wurden, sind die Werte, die allen Indern

gemeinsam sind – nicht nur einer bestimmten Gruppe oder einer einzelnen Grundlage. Dies ist die beste Garantie zur Nationsaufbau.

Sowohl im Fall *Golaknath* von 1967 als auch im *Keshavananda Bharti*-Fall von 1973 hat der Oberste Gerichtshof Indiens ein Gesetz der Beschränkungen in den Vordergrund gestellt, indem betont wurde, dass bestimmte „Grundelemente“ der Verfassung nicht geändert werden dürfen. Dies bedeutet, dass bestimmte Werte die Aspirationen des indischen Volkes dauerhaft verkörpern. Für den demokratischen Nationsaufbau heißt dies, dass die Launen der jeweiligen politischen Mehrheit in Schach gehalten werden. Demokratie, Recht und Gesetz, die Gleichheit vor dem Gesetz, Föderalismus und Unabhängigkeit der Justiz sind alle Teil dieser grundlegenden Struktur. Ihre Unverletzlichkeit garantiert den ungestörten Übergang zur und die Konsolidierung als Nation.

### Die Rechte von Minderheiten

Dieses Phänomen hat besondere Bedeutung, wenn die verschiedenen Probleme der Minderheiten in Indien in Betracht gezogen werden. Selbst wenn eine gewisse Auffassung besteht, dass Diskriminierung und politische Ausgliederung existieren, ist der einzige Weg für die Minderheiten die Teilnahme am öffentlichen Leben der Nation als *Bürger* und nicht als *abhängige Minderheiten*. Minderheitengruppen haben erkannt, dass sie nicht länger die Klientel dieser oder jener politischen Partei sein können, sondern die Macht der Nation als Partner teilen müssen.

Letztendlich ist dies nicht nur eine Frage von Mehrheiten bzw. Minderheiten in einer pluralistischen Gesellschaft, sondern auch der sozialen und gleichbehandelnden Gerechtigkeit in einer liberalen Demokratie. Die indische Verfassung bietet eine beachtenswerte Methode zur Behandlung dieser

Problematik. Da das Vorgehen bei demokratischen Verfahren und durch die Behörden auf normale Weise den Minderheiten Nachteile bringen würde, gewährleistet der Staat den Schutz der Minderheitenrechte durch besondere Bestimmungen (Artikel 25 bis 30).

Das Problem der Minderheitenrechte scheint mit dem Phänomen des „protektionistischen Sub-Nationalismus“ einherzugehen. In mehreren Orten Indiens haben sich Gefühle des Sub-Nationalismus gegen Minderheitengruppen herausgebildet, als sich die Einwohner einer Region gegen von außen kommende Minderheiten im Beschäftigungs-, Handels- und Wirtschaftswettbewerb nicht durchsetzen konnten, und wenn diese „Anderen“ kulturell und sichtbar andersartig genug waren, dass sie für Fehler verantwortlich gemacht werden konnten. „Protektionismus“-Forderungen von Mehrheitengruppen in zahlreichen Regionen wurden von den Personen, die sich ihres Status' beraubt glaubten, zu einem aggressiven Nationalismus und antagonistischem Regionalismus ausgebaut. Obwohl ein solches Empfinden auf falschem Bewusstsein und unrichtigen Aspirationen beruht, hat es sich doch des Unterbewusstseins der Völker in Assam, Telengana, Vidarbha, Marathawada, Tamil Nadu, Uttarakhand, Jharkhand, Punjab und Kaschmir bemächtigt. Dieses Unterbewusstsein bot ihnen eine Möglichkeit, ihre Ängste, Unfähigkeit und ihre Fehler symbolisch zu überwinden.

### In Sachen Sprache

In Indien hat die Beschäftigungspolitik stets eine Katalysatorrolle bei der sprachlichen Identifikation gespielt. Sprache kann nicht kulturell neutral bleiben – sie kann aber politische Neutralität beanspruchen. Ein Beispiel dafür ist in gewissem Maße das in Indien gesprochene Englisch, mit dem sich keine der eingeborenen Kulturen



identifiziert. Im sozial-politischen Leben einer Gesellschaft ist es jedoch Tatsache, dass die Sprache der Mehrheit zur Dominanz neigt. Gleichberechtigung in liberalen Demokratien würde daher bedeuten, dass der Staat erstens die Ressourcen und Gelegenheiten zum Erwerben der dominanten Sprache schafft und zweitens den Sprachen der nicht-dominierenden Gruppen ähnliche Ressourcen und Möglichkeiten zur Verfügung stellt. Der erste Punkt wird im mehrsprachigen Indien klar erfüllt – der zweite glänzt jedoch durch Abwesenheit.

In Indien haben Fragen der sprachlichen Identität sogar Grenzkonflikte ausgelöst. Obwohl Hindi den indischen Nationalstaat repräsentiert, wird von den Eliten des Landes Englisch bevorzugt. Selbstverständlich gerät dabei eine weitere Sprache – Urdu – , das fälschlicherweise mit der kulturellen Identität einer Minderheit identifiziert wird, ins Abseits und wird vernachlässigt. Das Schicksal der verschiedenen Dialekte der dominierenden Sprache verläuft ähnlich. Wenn für die Sprachen von Minderheiten im Bildungswesen, in der Verwaltung und auf dem Arbeitsmarkt keine Gelegenheiten vorhanden sind, werden solche Sprachen an den Rand gedrängt. Wenn eine Gemeinschaft sozial und wirtschaftlich vorankommen möchte, muss sie ihre eigene Sprache und demzufolge auch ihre besondere kulturelle Identität zurück lassen. Die Sprache behält vielleicht einen emotionalen und symbolischen Wert bei – die materielle Bindung mit der Gemeinschaft wird jedoch aufgelöst.

Genau das ist im Fall der Sprache Urdu, die von den Muslimen im nördlichen Indien gesprochen wird, aufgetreten. Da die Muslime in Indien über das Land hinweg in kleinen Gruppen verstreut sind, kann die Grundlage ihrer besonderen kulturellen Identität nicht territorial sein. Religion wird nicht als relevante Variable betrachtet, wenn es um das Verstehen besonderer nationaler Charakteristiken geht. Muslime werden daher sprachlich oft in die breitere sprachliche Identität des Staates, in dem sie leben, assimiliert. Um ihre sozial-religiöse kulturelle Identität beizubehalten, haben sich Muslime verschiedener Symbolik bedient, und die Sprache Urdu erfüllt diese Rolle.

### **Der Vielfalt entgegenkommen**

Die indische Verfassung erkennt die Natur der ethnischen Identität an und bietet für diese adäquate Arrangements. Die Verfassung hat die auf Religion und

Sprache beruhenden Differenzen weder ignoriert noch zurückgewiesen, sondern bestimmt lediglich, dass niemand durch eine solche Differenz benachteiligt werden darf. Tatsache ist, dass die Verfassung Differenzen als gegeben betrachtet, anstatt sie zu vernachlässigen, und jede Möglichkeit bietet, Differenzen auszudrücken und weiter zu entwickeln (Artikel 19(1), 25-30). Obwohl die Artikel 14, 15, 16 & 19 die Ungleichheit verbieten, Artikel 25 bis 30 jedoch Privilegien verleihen, ist hier kein Widerspruch zu finden. Die Verfassung erkennt den ethnischen Pluralismus der indischen Gesellschaft an und liefert die Grundlagen dafür, diesen auszudrücken – sowohl für Individuen (Artikel 19) als auch für Gruppen (Artikel 25, 26, 29 & 30).

Eine besondere Eigenheit der indischen Verfassung ist das Recht, die eigene Religion zu propagieren (unter Artikel 25). Zahlreiche Verfassungen garantieren ihren Bürgern das Recht, jede beliebige Religion auszuüben und sich zu dieser zu bekennen. Es ist jedoch ein Hauptverdienst der indischen Verfassung, dass diese zusätzlich zu diesen Rechten das Recht der Verbreitung einer Religion erteilt. Infolge dieser Besonderheit kann jeder Staatsbürger seine Privilegien im Namen von Religion und Kultur ausüben, aber niemand darf im Namen von Religion und Kultur etwas tun, was ihm als Staatsbürger verboten ist.

Die Auswirkungen des Artikels 30 sollen als Beispiel in diesem Zusammenhang dienen. Artikel 30 spricht sprachlichen und religiösen Minderheiten das Recht zu, Bildungseinrichtungen ihrer Wahl zu etablieren und zu verwalten. Den Minderheiten ist verfassungsrechtlich garantiert, dass sie ihre Kultur über die Bildungseinrichtungen weitervermitteln können.

Dieses Recht ist nicht nur ein Minderheitenrecht, sondern ist ein grundlegendes demokratisches Recht, das auf der Freiheit basiert, sich von den Ansichten der Mehrheit loszulösen. Ohne diese Freiheit wäre Integration nur eine Assimilierung. Wie bei anderen Rechten auch legen die Gerichte in Indien besonderen Wert darauf, staatliche Aktionen zu überwachen, die das Bildungswesen von Minderheiten beeinträchtigen könnten.

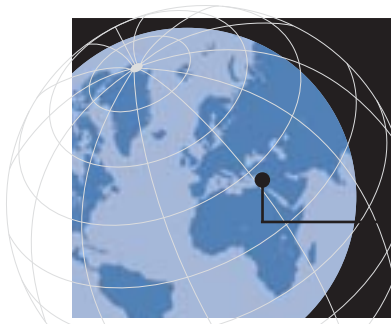
Für eine pluralistische Gesellschaft wie Indien kann die Option nicht *entweder* Einheit *oder* Vielfalt heißen, da beide im selben Rahmenwerk koexistieren müssen.

In der Verfassung wurden daher liberale Werte verinnerlicht, um die Förderung von Toleranz und kultureller Koexistenz zu ermöglichen. Und dies wurde als die ideale Beziehungsform für die Minderheiten innerhalb der Nation betrachtet. Heute werden die Bemühungen von Minderheiten, die ihre religiös-kulturelle Identität als ethnische Gruppe verteidigen, oft als „Fundamentalismus“ und als Bedrohung der nationalen Einheit angesehen.

In ähnlicher Weise sehen die Minderheiten im Prozess der „kulturellen Osmose“ eine Bedrohung ihrer besonderen kulturellen Identität. Dies alles führt dazu, dass Minderheitengruppen ihre besondere Identität intensiver als Schutzschild für ihre kulturelle Existenz benutzen. Dieses Problem wurde durch die Verfassung gelöst, die kulturelle, sprachliche, regionale und religiöse Unterschiede nicht als eine mögliche Bedrohung der nationalen Einheit oder als Konfliktherd zwischen Mehrheiten und Minderheiten betrachtet.

Die indische Verfassung hat erkannt, dass der Weg zum Erreichen der Gleichberechtigung von Individuen und Gruppen nur durch das Anerkennen der einzelnen Interessen möglich ist. In einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft darf es keinen Platz für eine dominierende, über allen anderen stehende Ideologie, Religion oder Kultur oder einen dominierenden Glauben geben. Eine solche Gesellschaft muss für jede ihrer Identitäten eine separaten „sozialen Raum“ schaffen, um ihre demokratische Natur zu bewahren.

Die überlebensfähige Garantie für die Zukunft der indischen Demokratie ist das sorgfältige Zusammenspiel von Demokratie, Pluralismus und des Rechtsstaatsprinzips in der indischen Verfassung. Die Gründerväter der indischen Verfassung haben die philosophischen Behauptungen eines Kampfes der Zivilisationen zurückgewiesen, indem sie jeden indischen Staatsbürger ungeachtet seines religiösen Glaubens als vor dem Gesetz absolut gleich erklärt haben. Die Verfassungsgründer, die die Theorie zweier Nationen verworfen haben – die Idee, die der Teilung Indiens im Jahre 1947 zugrunde lag – haben damit die Gleichheit aller Staatsbürger in der Verfassung und in den Behörden gesetzlich verankert. (6)



# Wege der Machtverteilung

Kann das Labyrinth der Begriffe zur Beschreibung der Teilung, Verteilung und Dezentralisierung der politischen Kontrolle für den Nahen Osten relevant sein?

## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

VON RUTH LAPIDOTH

**Warum** beschreibt die Schweiz ihre Verfassung als föderal, wenn ihr offizieller Name die Helvetische Konföderation ist? Warum werden die föderalen Einheiten der USA, Australien, Indien und Malaysia als Staaten bezeichnet, wo überall sonst auf der Welt nur unabhängige Länder diesen Namen tragen? Was ist der Unterschied zwischen einer föderalen Einheit, einer autonomen Region und einem dezentralisierten Distrikt? Wie können diese Einrichtungen den Interessen ethnischer und religiöser Minderheiten dienen?

### Kooperierende unabhängige Länder

Eine *Konföderation* ist ein mehr oder weniger in eine Institution eingebundenes System von kooperierenden unabhängigen Staaten. Sie wird normalerweise durch ein internationales Abkommen gegründet und die Mitglieder haben die Möglichkeit, die Konföderation zu verlassen. Resolutionen müssen einstimmig angenommen werden. Zumindest müssen Mitglieder, die einer Resolution entgegenstehen, diese nicht implementieren. Konföderationen werden im Allgemeinen für die Zusammenarbeit zum Zweck der Sicherheit gegründet und haben keine Auswirkungen auf Minderheiten. Die berühmtesten Beispiele für Konföderationen sind die USA der Vergangenheit (1781-1787) und die Schweiz der Vergangenheit (1815-1848). Heute kann eventuell die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (CIS) als Konföderation bezeichnet werden.

### Ein Land mit einer föderalen Verfassung

Trotz der Ähnlichkeit des Namens ist ein *föderaler Staat* eine völlig andere Sache (siehe Kasten 1). Er ist ein vollständig unabhängiger Staat. Er hat eine verfassungsmäßige Struktur, unter der ein Staat in Regionen unterteilt ist, die in verschiedenen Ländern unterschiedliche Namen annehmen, wie etwa „Staat“ in den USA, „Provinz“ in Kanada, „Land“ in Deutschland und „Kanton“ in der Schweiz.

Föderale Staaten werden im Allgemeinen aus wirtschaftlichen oder aus Sicherheitsgründen gegründet. Sie können jedoch auch dabei behilflich sein, die politische Einheit mit Multikulturalismus oder Mehrsprachigkeit zu verbinden, wie Kanada und die Schweiz verdeutlichen.

### Der föderale Staat

Eine föderale Verfassung weist häufig sowohl den zentralen als auch den regionalen Behörden Befugnisse zu. Mitunter werden nur die Befugnisse des Zentrums oder der Peripherie aufgeführt und die verbleibenden der jeweils anderen Seite überlassen. In Fällen, in denen die den föderalen Staat bildenden Einheiten vor diesem bestanden und sich zur Staatsbildung vereinten, üben diese Einheiten oft die Kontrolle über verbleibende Befugnisse aus.

Die Verteilung der Befugnisse ist nicht in allen föderalen Staaten gleich; trotzdem kann man wohl feststellen, dass der Zentralregierung im Allgemeinen die Außenpolitik, Verteidigung, Einwanderung, Grenz- und Zollüberwachung, Währungs- und Finanzpolitik sowie die Staatsbürgerschaft unterstehen. Die föderalen Einheiten andererseits haben die Verantwortung für lokale Angelegenheiten. Die Regionen als solche nehmen an gesetzgebenden Funktionen der Zentralbehörden teil. Ihre Vertreter sind Mitglieder eines Oberhauses, und Verfassungsänderungen erfordern die Zustimmung der lokalen Parlamente. Normalerweise gibt es ein besonderes Tribunal für das Beilegen von Konflikten zwischen den einzelnen Regionen oder zwischen einer Region und der Zentralregierung.

Die bekanntesten föderalen Staaten sind die USA, die Schweiz, Deutschland, Australien, Brasilien, Indien, Kanada und Argentinien. Gemäß ihrer Verfassung ist die Schweiz ein föderaler Staat, hat aber ihren früheren Namen einer Konföderation beibehalten. Dies erklärt den Widerspruch zwischen dem Namen und dem eigentlichen Regime.

Ein dritter, verwandter Begriff ist *Föderation*. Dies ist der ideale Begriff, um Studenten zu verwirren. Manche Leute verwenden ihn als Synonym für eine Konföderation, andere setzen den Begriff mit einem föderalen Staat gleich.

### Antwort auf die Forderung nach Selbstverwaltung

Der Begriff Autonomie wird weitgehend verwendet, mit ziemlich unterschiedlicher Bedeutung (siehe Kasten 2). „Territoriale politische Autonomie“ ist eine Vereinbarung, die den Zweck hat, einer Gruppe, die sich von der Mehrheit der Bevölkerung eines Staates unterscheidet, jedoch eine Mehrheit in einer bestimmten Region darstellt, eine Möglichkeit zum Verwirklichen ihrer besonderen Identität zu schaffen. Autonomie ist eine gut bekannte Methode, die Forderungen von Gruppen nach Selbstbestimmung zu befriedigen, während gleichzeitig die Einheit des Staates beibehalten wird. Die Meinungen darüber, welche Minderheiten das Recht auf Autonomie haben, gehen weit auseinander. Hinsichtlich eingeborener Bevölkerungsgruppen ist sich die internationale Gemeinschaft weitgehend einig, dass diese einen gültigen Anspruch auf Autonomie haben.

Die Befugnisse einer autonomen Region betreffen im Allgemeinen das Bildungswesen, die Kultur, Sprache, die Umwelt, lokale Planungsvorhaben, natürliche

Rohstoffvorkommen, die wirtschaftliche Entwicklung, lokale polizeiliche Funktionen sowie der Wohnungsbau, das Gesundheitswesen und andere soziale Einrichtungen. Es bestehen jedoch unterschiedliche Grade der Autonomie, und das Ausmaß der delegierten Befugnisse variiert dementsprechend. Es kann von sehr begrenzten Befugnissen bis zu einer hohen Konzentration der Machtausübung auf allen oder einigen ausgewählten der oben genannten Sphären reichen. Den zentralen Behörden andererseits unterstehen normalerweise die Verteidigung, die Außenpolitik, die Einwanderung und das Zollwesen, die makroökonomische Wirtschaftsplanung und Finanzangelegenheiten. Die Kontrollbefugnis der Zentralregierung über die autonomen Behörden beschränkt sich auf extreme Fälle, wie zum Beispiel bei Machtüberschreitungen oder bei Akten, welche die Sicherheit des Staates gefährden.

Die berühmtesten Beispielen von Territorialer Autonomie sind: Die Åland-Inseln (eine Inselgruppe in der Ostsee, die unter finnischer Herrschaft stehen, deren Hauptsprache jedoch Schwedisch ist); Schottland; Grönland/Kalaallit Nunaat (die Insel, die vorrangig von einer eingeborenen Mehrheit bewohnt wird, ist Teil des dänischen Herrschaftsgebietes); Puerto Rico (eine Insel mit einer spanischsprachigen Mehrheit, die Teil der USA ist); Südtirol/Alto Adige (eine Provinz

in Norditalien mit einer deutschsprachigen Mehrheit); und Hong Kong (nach seiner Rückgabe aus britischen Händen an China). Zwischen diesen verschiedenen Beispielen autonomer Gebiete bestehen große Unterschiede.

Auf den ersten Blick ähnelt die territoriale Autonomie dem System eines föderalen Staates. Man muss jedoch einige wesentliche Unterschiede beachten. In den meisten Fällen beteiligt sich die autonome Einheit als solche nicht an den Aktivitäten der zentralen Behörden, wogegen die Kantone in einem föderalen Staat (siehe Kasten 1) in den zentralen Organen eine wichtige Rolle spielen (Mitgliedschaft im Oberhaus und Teilnahme am Prozess von Verfassungsänderungen). Autonomie wird im Allgemeinen in Regionen etabliert, die einen besonderen ethnischen Charakter haben, wogegen die föderale Struktur auf das gesamte Territorium eines Landes zutrifft.

Zu guter Letzt sollte man auch den Begriff *Dezentralisierung* mit erwähnen. Manche Verfasser verwenden diesen Begriff als allgemeine Bezeichnung für die verschiedenen Methoden, mit denen die Befugnisse vom Zentrum in die Peripherie verlagert werden. Im engeren und genaueren Sinne jedoch bedeutet die Dezentralisierung eine begrenzte Delegierung (keine Übergabe) von Befugnissen, die der vollständigen Kontrolle durch das Zentrum unterstehen. Dezentralisierung kann auf verschiedenen Stufen bestehen, die vom Umfang der delegierten Befugnisse, vom Ausmaß der Teilnahme der lokal gewählten Vertreter und vom Grad der Überwachung durch das Zentrum abhängig sind.

Selbstverständlich passen nicht alle verfassungsmäßig geregelten Vereinbarungen in die hier aufgeführten Kategorien – wie beispielsweise der Staat Bosnien und Herzegowina.

### **Autonomie im Camp David-Akkord von 1978 und im Vergang von Oslo**

Ist eine dieser Institutionen relevant für das Problem Israel-Palästinenser? Ein Rahmenwerk für den Frieden im Nahen Osten wurde bereits 1978 in Camp David von Ägypten und Israel unter der Vermittlung von Präsident Carter verhandelt und sah ein einstweiliges Regime „vollständiger Autonomie“ für die Westbank und Gaza vor. Die Verhandlungen für die Etablierung dieses Regimes haben jedoch nicht zu einer Vereinbarung geführt.

Erst viel später – im Jahre 1993 – erklärten sich Israel und die PLO in der Erklärung der Prinzipien der einstweiligen Selbstverwaltungsverfügungen (auch als der Osloer Akkord bezeichnet) einverstanden, einen selbstverwaltenden Palästinenserrat für fünf Jahre zu bilden. Verschiedene Verhandlungen führten zu einer stufenweisen Übergabe der Befugnisse von der israelischen Militärregierung an die Palästinenser, die von Rückzug der israelischen Streitkräfte begleitet

## **Autonomie**

Der Begriff Autonomie wird in der Philosophie und ihren Ableitungen, in der Naturwissenschaft und im Bereich der Justiz und Politikwissenschaften verwendet. In der zuletzt erwähnten Kategorie bedeutet der Begriff für manche das Recht, in gewissen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen zu handeln. Andere sehen in der Autonomie mehr oder weniger ein Synonym der Unabhängigkeit. Im Sinne der Diffusion von Machtbefugnissen kann Autonomie Dezentralisierung bedeuten; häufiger bedeutet der Begriff jedoch, dass eine gewisse Einheit in bestimmten Bereichen ausschließliche Verantwortung für Gesetzgebung und Verwaltung – in manchen Fällen auch Gerichtsbarkeit – besitzt. Es wird zwischen einer „Verwaltungsautonomie“, die mehr der Dezentralisierung ähnelt, einer „politischen territorialen Autonomie“, die eine Übertragung der Gesetzgebungsmacht für eine bestimmte territoriale Einheit in gewissen Bereichen beinhaltet, und einer „persönlichen bzw. kulturellen Autonomie“ unterschieden.

Persönliche bzw. kulturelle Autonomie unterscheidet sich von der territorialen Autonomie in mindestens drei Gesichtspunkten: Die Selbstverwaltung wird einer kulturellen, ethnischen oder religiösen Gruppe anstatt einer territorial definierten Gruppe zugewiesen; der Bereich der Selbstverwaltung beschränkt sich normalerweise auf das Bildungswesen, die Kultur, Anwendung der Minderheitensprache, Religion und der Sozialfürsorge, und die Behörden der autonomen Gruppe können nur auf solche Individuen Einfluss ausüben, die dieser besonderen Gruppe angehören. Diese Art der Autonomie ist nützlich, wenn die Minderheit nicht konzentriert in einem bestimmten Gebiet lebt, sondern auf das ganze Land bzw. die gesamte Region verteilt ist. Das berühmteste Beispiel einer persönlichen Autonomie war das System des Osmanischen Reiches. Es wurde auch in verschiedenen Ländern etabliert, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion oder Jugoslawiens ihre Unabhängigkeit erlangten oder wiedererlangten, z. B. Estland, Lettland, Slowenien, Kroatien und die Russische Föderation.

Bestimmte andere Institutionen zur Machtverteilung ähneln stark der Autonomie, sind aber nicht mit ihr identisch: Selbstverwaltung, „self-rule“, „home-rule“ und Devolution (Übertragung von Hoheitsrechten).

war. Das Regime hatte einen hohen Grad der Selbstverwaltung bzw. Autonomie, mit ausgedehnten Befugnissen und Verantwortungen in sowohl zivilen als auch sicherheitsrelevanten Angelegenheiten. Die Parteien kamen außerdem überein, die Bedingungen für einen permanenten Status der betroffenen Territorien zu verhandeln. Diese Verhandlungen wurden jedoch 2001 durch einen Ausbruch gewalttätiger Angriffe von Palästinensern gegen Israel im Jahr 2000, der heftige Reaktionen Israels hervorrief, unterbrochen.

### **Mögliche Konföderation?**

Wenn die Gewalt endet, und wir alle hoffen eindringlich, dass dies bald der Fall sein wird, werden die Verhandlungen über eine dauerhafte Lösung wahrscheinlich wieder aufgenommen. Die geographischen, strategischen und wirtschaftlichen Umstände werden eventuell zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit führen – es ist jedoch zweifelhaft, ob die Parteien in der vorhersehbaren Zukunft eine föderale oder konföderale Beziehung etablieren können. Dem stehen ein Vertrauensverlust und bittere Erinnerungen entgegen.

Andererseits ist es gut möglich, dass zwischen Jordanien und der palästinensischen Einheit eine Konföderation gegründet wird. Bereits im Jahre 1985 drückten König Hussein von Jordanien und Yasir Arafat, der Vorsitzende der PLO, den Wunsch aus, Jordanien und den zukünftigen palästinensischen Staat in einer „Arabischen Konföderation“ zu vereinigen. Dieser Gedanke wurde erneut in einem inoffiziellen israelisch-palästinensischen Friedensplan erwähnt: im Beilin-Abu Mazin-

Plan von 1995. Solch eine Konföderation wäre aufgrund der ethnischen Verbundenheit zwischen den Völkern Jordaniens und der Westbank sowie aufgrund ihrer gemeinsamen Geschichte gerechtfertigt. Sie könnte zu einer friedlichen Koexistenz mit Israel beitragen. In der fernen Zukunft, wenn das Vertrauen wiederhergestellt ist, wäre ein trilaterales Konföderationsabkommen, das Israel mit einbezieht, durchaus vorstellbar.

### **Menschlicher Einfallsreichtum ist der Schlüssel**

Unsere Zeit ist von zwei Phänomenen geprägt: Integration oder Globalisierung auf der einen Seite, und Fragmentierung oder Subsidiarität auf der anderen.

Die gemeinsame Schirmherrschaft, die durch die Integration gebildet wird, erleichtert einem Land die Übergabe verschiedener Befugnisse an unterstaatliche oder regionale Einheiten. Beim Auswählen der verschiedenen Methoden zur Verteilung der Macht – Föderalismus, Autonomie, Dezentralisierung oder eine Kombination dieser – müssen alle relevanten Umstände wie zum Beispiel Geographie, Demographie, Geschichte, Tradition und Kultur sowie wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden.

Die meisten der oben genannten Wege zur Diffusion sind flexibel und können an die jeweiligen Bedürfnisse der Länder angepasst werden. Darüber hinaus besteht kein Zwang zur Wahl einer der vorher erläuterten Lösungen, und der menschliche Einfallsreichtum kann für neue Situationen neue Regime erfinden. 6





# Italien: Entwicklung zum föderalen Staat?

Eine neue Verfassungsreform ermächtigt die Regionen und bringt Italien einer föderativen Struktur näher

**THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION**

VON *BENIAMINO CARAVITA*

*Im* letzten Jahr hat sich Italien einem bedeutenden Verfassungsreformprozess unterzogen, der die Rolle der Regionen und lokalen Behörden und ihre internationalen und europäischen Beziehungen stärkt. Seit langem ist der Föderalismus eine wichtige Strömung im politischen Gedankengut Italiens, und im vergangenen Jahrzehnt haben viele Italiener für eine zunehmende Dezentralisierung und „Föderalisierung“ plädiert (siehe Kasten).

Am 8. November 2001 trat eine wichtige Reform des Verfassungsabschnitts, der sich mit den Regionen und lokalen Behörden befasst, nach Verabschiedung durch das Parlament und Bestätigung durch ein Referendum in Kraft (Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001).

Obwohl diese Reform heiß debattiert wurde, passt sie Italien an das Phänomen der Regionalisierung und der Föderalisierung der öffentlichen Macht an – ein Prozess, der bereits in weiten Teilen der Europäischen Union stattfindet.

Heute haben 8 von insgesamt 15 europäischen Staaten regionale Verwaltungen, die im politischen Prozess eine größere (Deutschland) oder eine kleinere (Frankreich) Rolle spielen und auf Verfassungsebene bis zu einem bestimmten Grad mit oder ohne Gesetzgebungsmacht ausgestattet sind. Polen hat die regionale Verwaltung mit der Zielstellung umorganisiert, den Beitritt zur Europäischen Union zu ermöglichen.

## ***In der Verfassung verankerte Machtbefugnisse***

Zu den in dieser Reform verfassungsrechtlich verankerten Änderungen gehört, dass die Gemeinden, Provinzen, Stadtgebiete, Regionen und der Staat (die zentrale Regierung) als Teile einer Republik mit jeweils gleichwertiger Würde betrachtet werden und damit die absolute Gleichstellung von Staat und Republik abgelehnt wird.

Eine wichtige Entscheidung des Italienischen Verfassungsgerichts (Nr. 106 von 2002) erklärt deutlich, dass gemäß

## ***Die föderale Idee in der Geschichte Italiens***

Italien wurde zwischen 1861 und 1870 zu einem einheitlichen Staat, als die Savoy-Dynastie (die zu diesem Zeitpunkt die Regionen Piemont und Sardinien regierte) andere Staaten und Herrschaftsbereiche der italienischen Halbinsel (Kirchenstaat, Herrscher über die zwei Teile Siziliens und andere Staaten unter direkter oder indirekter Kontrolle des österreichischen Kaiserreiches) zusammenschloss. Die italienischen Territorien wurden erst nach dem Ersten Weltkrieg vereint, als sich Trent und Triest dem italienischen Herrschaftsbereich anschlossen.

In der ersten Periode des staatsbildenden und nationsbildenden Prozesses stand die Frage der regionalen Autonomie – obwohl diese in intellektuellen Kreisen debattiert wurde – nicht auf der politischen Tagesordnung; die Suche nach einer nationalen Identität war zu wichtig. Der Fokus des autoritären faschistischen Regimes (1922-1943) verblieb auf dem Ausbau des Nationalismus, der für regionale Unterschiede keinen Platz ließ.

Erst die demokratische Verfassung vom 1. Januar 1948 erkannte die Regionen als politische Entitäten mit Machtansprüchen in der Gesetzgebung und Verwaltung an: fünf der Regionen (Aosta-Tal, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venedig Giulia, Sardinien, Sizilien) erhielten einen speziellen Status aufgrund ihrer Verfassungsrechte, die auf ethnischen und sprachbedingten Besonderheiten oder ihrer Insularität beruhten. Diese Regionen konnten sofort nach dem Inkrafttreten der Verfassung mit dem eigenen Aufbau beginnen (1963 für Friuli-Venedig Giulia, als ein internationaler Vertrag den Status von Triest regelte). Die übrigen 15 Regionen konnten erst in den siebziger Jahren funktionieren, als die Regionalräte gewählt wurden (im Jahre 1970) und als die neuen regionalen Statusregelungen 1972 endgültig durch einen Parlamentsbeschluss verabschiedet wurden.

In den neunziger Jahren bildete sich ein starker politischer Druck nach Subsidiarität und Föderalismus in Italien aus. Die Belastung der Wirtschaft durch Politik und Verwaltung war zu hoch; die nördlichen Regionen (Piemont, Lombardei, Veneto), deren Wirtschaftssysteme schneller als die des übrigen Italiens wuchsen, befürchteten, dass Italien nicht der Europäischen Union würde beitreten können und forderten daher, den Regionen Machtbefugnisse zu entziehen. Außerdem konnte eine Suche nach anderen lokalen Lösungen für Wohlfahrtorganisationen beobachtet werden. Die Präsidenten der nördlichen Regionen (und die Präsidenten der effizienteren Regionen wie zum Beispiel Emilia-Romagna, Toskana, Puglia und Marche) entwickelten eine autonome internationale Politik und versuchten, die Bemühungen der regionalen Wirtschaften zu unterstützen. Der zentrale Staat wurde als unproduktiver Mechanismus wahrgenommen, und die Bürger forderten, dass entscheidungswichtige Prozesse bezüglich lokaler Angelegenheiten (d. h. Finanzierung lokaler Volkswirtschaften, Bildung, Gesundheitswesen, örtliche

Artikel 1 der Verfassung das einzige souveräne Subjekt das Volk, und nicht der Staat ist. Darüber hinaus leiten lokale und regionale Institutionen ihre Legitimität genauso vom Volk ab wie das Nationale Parlament und die Regierung.

Die verfassungsrechtliche Reform führt eine neue Teilung der legislativen Macht zwischen der zentralen Regierung und den einzelnen Regionen ein und verwirft damit

die Kriterien, die vorher angewendet wurden.

Vor dieser Reform fielen nur solche Angelegenheiten in den Verantwortungsbereich der Regionen, die ihnen in den Verfassungen ausdrücklich zugewiesen wurden. Die neue Verfassungsverfügung legt die Verantwortungsbereiche fest, die von der zentralen Regierung wahrgenommen und

die von den entsprechenden Legislaturorganen der Zentrale und der Regionen regiert werden. Über alle anderen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich für das Zentrum reserviert sind, haben die Regionen legislative Entscheidungsfreiheit ohne Einmischung des Zentrums.

Die zentrale Regierung übt vorrangige Entscheidungsgewalt in einer Reihe von Schlüsselbereichen aus:

- Außen- und Verteidigungspolitik
- Koordinierung auf europäischer Ebene
- Staatsbürgerschaftsfragen
- die Organisation der Justiz
- Zivil- und Strafrecht
- lokale Behörden
- Umweltschutz
- gleichwertigen Schutz von Zivil- und Sozialrechten auf nationaler Ebene.

Gleichgestellte gesetzgebende Organe werden in den Sektoren der Infrastruktur, Wohlfahrt, des Arbeitsrechts sowie in der Stadt- und Gebietsplanung anerkannt. So fallen unter anderem Landwirtschaft, Kunsthandwerk, Handel, Tourismus, Industrie, Nahverkehrssysteme und öffentliche Arbeiten ausschließlich unter die *regionale* Gesetzbarkeit.

Die Liste ist nicht vollständig und es gibt zweifelsohne Angelegenheiten, in denen die Verfassung den verantwortlichen Entscheidungsträger nicht genau festlegt. Es ist sicher unmöglich, eine Liste von Entscheidungs- und Verantwortungsbereichen zu erstellen, die absolut alle Punkte in Betracht zieht. Die Geschichte der Verfassungsgerichte und Obersten Gerichtshöfe föderativer Staaten ist „gefüllt mit Rechtsfällen, die die Gesamtfrage der Rolle und Machtausübung der staatlichen Regierung im Gegensatz zu den Rollen und Machtbereichen der einzelnen Föderationsgebiete unter ständig neuen Umständen klären soll“ (Präsident Clintons Rede über den Föderalismus vom 8. Oktober 1999 in Mont-Tremblant, Quebec, Kanada, die auf folgender Website des Forums verfügbar ist: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)).

### **Wer übernimmt welche Aufgabe, internationale Beziehungen, Finanzen**

Zusätzlich zum Abstecken von Rechtsbereichen nach besten Möglichkeiten, verteilt die Verfassungsreform auch die Verwaltungsfunktionen neu. Sie versucht, die Rollen und Aufgaben in Übereinstimmung mit den Prinzipien der „Einheit, Subsidiarität, Differenzierung und Gleichberechtigung“ zu rationalisieren, um aktuell populäre Ausdrücke Europas zu

verwenden. Als Ergebnis haben Städte und Gemeinden erweiterte Verwaltungsrollen, und die Regionen haben die Verantwortung für die Verwaltung von Angelegenheiten, die von ihnen gesetzlich geregelt werden.

Hinsichtlich der internationalen und europäischen Beziehungen öffnet die Reform interessante Zukunftsprognosen für die Regionen. Sie erwähnt „internationale und europäische Beziehungen“ und die Möglichkeit, dass zwischen den Regionen Italiens und anderen sub-nationalen Subjekten Abkommen unterzeichnet werden können.

In Bezug auf finanzielle Autonomie verfügen die Städte, Provinzen, Stadtmetropolen und Regionen trotz der Tatsache, dass die verfassungsrechtlichen Änderungen nicht das Prinzip der ausschließlichen Verwendung von Steuereinnahmen im Einzugsgebiet vorsehen, über autonome Ressourcen, erhalten einen Teil der in ihrem Gebiet eingenommenen Steuern und entwerfen ihre eigenen Besteuerungs- und Gebührensysteme. Die Koordinierung der öffentlichen Finanzen fällt gleichzeitig in den Rechtsbereich der zentralen Regierung und der Regionen.

### **Untersteht nicht dem Zentrum**

Ein weiterer Aspekt der Reform ist, dass die zentrale Regierung keine Kontrolle mehr über die regionale Gesetzgebung ausübt. Regionale Gesetze treten nun in Kraft, sobald sie vom Regionalrat verabschiedet und vom Präsidenten der Region unterzeichnet wurden. Den Regionalkommissar der zentralen Regierung gibt es nicht mehr.

Zusätzlich zu den gesetzlich garantierten Machtbereichen können die Regionen nun „spezielle Autonomiebedingungen“ für gleichgestellte Gesetzgebungsverantwortung beanspruchen (zum Beispiel Gesundheit, Berufswesen, Beschäftigung, Infrastruktur, Bildung usw.), und zwar in Angelegenheiten, in denen die zentrale Regierung die ausschließliche Gesetzgebungsgewalt hat (die Organisation der grundlegenden Justizebene, die Umwelt und Richtlinien im Bildungswesen).

In der Frage der Wahlen bestimmt das neue Verfassungsrecht, dass die Präsidenten der Regionen direkt durch das Volk gewählt werden sollen. Vorher wurde der Präsident vom Regionalrat gewählt. Die neue Verfassungsverfügung stipuliert weiterhin, dass die regionalen Statuten Beschlüsse der regionalen Autonomie darstellen, die von den Räten verabschiedet werden müssen und keiner Bestätigung durch die Zentralregierung bedürfen.

Im Fall möglicher Verstöße gegen die Verfassung können regionale Gesetze und Statuten von der zentralen Regierung vor das Verfassungsgericht gebracht werden.

Die Reform legt fest, dass ein Volksentscheid gegen das Statut von 1/50 der regionalen Wählerschaft oder von 1/5 der regionalen Abgeordneten gerechtfertigt werden kann. Außerdem plant die Reform langfristig, dass ein Rat der Lokalen Autonomie als verbindendes Organ zwischen der Region und den lokalen Behörden gegründet werden sollte.

### **Noch viel zu tun**

Italien sieht sich gegenwärtig von den Schwierigkeiten im Abschließen und Implementieren der Verfassungsreform herausgefordert.

Hinsichtlich des Abschließens konzentriert sich der Schwerpunkt der politischen Debatten auf die Notwendigkeit einer Kammer der Regionen, welche die politischen regionalen Instanzen auf zentraler Ebene repräsentieren kann, sowie auf die Notwendigkeit einer regionalen Präsenz im Verfassungsgericht. (Italien hat zwei politische Häuser, die beide nach denselben Kriterien zusammengesetzt sind und an der Wahl der Regierung beteiligt sind. Das Verfassungsgericht besteht aus 15 Richtern, von denen 5 vom Parlament in allgemeiner Sitzung gewählt, 5 vom Präsidenten der Republik akkreditiert und 5 von den Obersten Zivil-, Verwaltungs- und Rechnungshofgerichten bestimmt werden.)

Der Zweck der Bildung der neuen institutionellen Mechanismen besteht darin, die Regionen im neuen, „mehr föderalen“ Italien stärker in den politischen Entscheidungsprozess der zentralen Regierung einzubeziehen.

Was einen Zeitplan zum Umsetzen der Reform in die Praxis betrifft, sind die italienischen Behörden stärker an den Kapazitäten der Regionen interessiert, die zum Ausüben ihrer neuen und größeren Rolle erforderlich sind. Schließlich müssen die Regionen neue Befugnisse zur Gesetzgebung übernehmen, und die Italiener müssen eine praktische Arbeitsteilung für die Aufgaben auf der jeweiligen Verwaltungsebene finden. Außerdem wurde Italien vor die Aufgabe gestellt, einen finanziell rechenschaftspflichtigen Föderalismus aufzubauen. Die Herausforderung besteht darin, bessere öffentliche Dienste zu garantieren und gleichzeitig ein Element der Gleichheit einzuführen, das die finanziellen Ressourcen der ärmeren Landesregionen verbessert, ohne die italienische Ökonomie als Ganzes zu belasten. (6)





# Föderalismus in den Niederlanden – Vergangenheit und Gegenwart

Das moderne Holland ist ein vereinter Staat – aber die Idee des Föderalismus hat in der Geschichte des Landes und seiner Kolonien stets eine wichtige Rolle gespielt.

## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

VON *BERNARD HOETJES*

**Die** Niederlande sind nicht als föderatives oder zum Föderalismus neigendes Land bekannt. Trotzdem sind föderale Tendenzen und Verknüpfungen in der niederländischen Geschichte ein wichtiges Thema, wenn aktuelle Ereignisse in den Niederlanden und in anderen Teilen der Welt erklärt werden sollen.

An gewissen Punkten in der Geschichte der Niederlande hat der Föderalismus sowohl im Lande selbst als auch in den früheren Kolonien eine prominente Rolle gespielt, und zu anderen Zeiten wurde er komplett diskreditiert (siehe Kasten). Das Königreich der Niederlande ist heute eine „dezentralisierte Staatengemeinschaft“, die in den außenpolitischen Beziehungen als singuläre Einheit mit einheitlichen rechtlichen Strukturen fungiert, während Städte und Provinzen gleichzeitig einen verfassungsrechtlichen Status genießen. Die Provinzen und Städte werden in der Verfassung als „autonome“ Entitäten aufgeführt, deren Machtbefugnisse in separaten Gesetzen (*Provinciewet*, *Gemeentewet*) verankert sind. Im gesetzlichen Sinne spielen sie eine Doppelrolle: als Agenten der zentralen Regierung, sowie als autonome, demokratische und rechenschaftspflichtige Verwaltungen.

### **Holländische politische Kultur: Klein aber fein**

Obwohl das holländische Recht den Provinzen und Städten eine gewisse Autonomie zugesteht, handelt es sich in Wirklichkeit um ein weitgehend zentralisiertes System. Während die Provinzen und Städte ein Personal- und Budgetaufkommen von 25-30% des öffentlichen Sektors beanspruchen, belaufen sich die autonomen Steuereinnahmen auf höchstens 5%.

Trotzdem ist die holländische politische Kultur stark dezentralisiert oder sogar föderativ. Der Autonomie und Identität der Gesellschaftsgruppen (religiöse und kulturelle) und den lokalen bzw. regionalen Entitäten wird mit großem Respekt begegnet. Die Wurzel dieser politischen Kultur ist die historische Notwendigkeit, in einem System zu überleben, in dem nie eine einzige Gruppe ausschließliche Dominanz erzielt hat.

Das Modell einer „ko-sozialen“ Demokratie in den Niederlanden (die von Lijphart, einem holländisch-amerikanischen Politikwissenschaftler entwickelt wurde und weitgehend von Althusius angespornt wird), lehnt sich stark an den Föderalismus an – speziell an den nicht-territorialen Föderalismus. Dieses Modell wurde nicht nur in den Niederlanden, sondern auch in den föderalen Systemen von Belgien, Österreich und der Schweiz angewendet. Daher sind, obwohl die Niederlande kein föderatives Staatssystem sind, grundlegende „föderale“ Reflexe – Respekt für die Vielfalt unter Völkergruppen und Regionen, Entscheidungsfindung ohne Mehrheitsbeschluss und die Suche nach Konsensus – tief in der niederländischen Kultur verankert.

In der nationalen Verwaltung der Niederlande wurden Städte, wie in der restlichen westlichen Welt, mit einer Zunahme technisch komplizierter Aufgaben und schwieriger Herausforderungen konfrontiert, die das Resultat einer erweiterten sozial-ökonomischen Entwicklung und Mobilität sind. Um diesen Trends zu begegnen, wurden bisher meist Verwaltungsbereiche erweitert, was zum Zusammenschluss kleinerer Städte und Gemeinden führte. Die Gesamtzahl der Städte und Gemeinden in den Niederlanden hat sich im 20. Jahrhundert von etwa 2000 auf weniger als 500 verringert. Der Widerstand der Bürger gegen diesen Trend verstärkt sich, und als Alternative zu diesen Zusammenschlüssen unterstützen zahlreiche Städte und Gemeinden nun das Bilden von inter-städtischen „Föderationen“ (*federatiegemeenten*).

### **Entkolonialisierung und Misstrauen gegen den Föderalismus**

Seit dem 16. Jahrhundert haben die Holländer ein auf der Seefahrt begründetes Handelsimperium in den Ost- und Westindischen Inseln aufgebaut. Um Zugang zu den Kolonien zu erhalten, mussten mit den örtlichen Herrschern Verträge abgeschlossen werden, besonders im Osten. Deren interne Rechte blieben dabei intakt, und der holländische Einfluss beschränkte sich auf Handel, Wirtschaft und auswärtige Beziehungen.

In einigen Teilen des heutigen Indonesiens wurde ein System entwickelt, das dem britischen *indirekten* Herrschaftssystem in Indien ähnelt. In anderen Gebieten setzte sich die holländische koloniale Herrschaftsform jedoch stärker durch, und im späten 19. und 20. Jahrhundert zeigte sich eine allgemeine Tendenz zur direkten Intervention durch die Holländer. Als sich im 20. Jahrhundert der Wunsch nach Unabhängigkeit verfestigte, war die Reaktion Hollands von Zögern und Zentralismus geprägt. Auf zentraler Ebene wurde dem Volksrat (*Volksraad*) nur eine begrenzte, „native“ Einflussnahme eingeräumt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Unabhängigkeit Indonesiens zur Realität wurde, begannen die politischen Gremien mit den Verhandlungen über die Machtübertragung (1947-1949). Überraschenderweise wurde Föderalismus als Lösung für den Übergang erwähnt. Unter Berücksichtigung der enormen Vielfalt der Ostindischen Inseln wurde eine föderale Struktur für die Vereinigten Staaten von Indonesien (U.S.I.) entworfen. Die holländische Regierung übertrug die Macht an die U.S.I., die jedoch von der neuen Regierung in Jakarta umgehend aufgelöst wurden. Obwohl die Vielfalt Indonesiens eine ausgezeichnete Basis für ein flexibles föderales System bietet, wurde Föderalismus als neokoloniale „Herrsche und Teile“-Intrige abgetan. Selbst heute noch wird in Indonesien auf Föderalismus als Staatsform herabgesehen.

Osttimor, das nach einer Periode mit gewalttätigen Konflikten im Jahr 2002 seine Unabhängigkeit erlangte, ist der frühere portugiesische Teil der Insel Timor. Der westliche Teil wurde im 16. Jahrhundert von Holland erobert und 1949 an Indonesien angeschlossen. Die indonesische Politik gegenüber Osttimor wurde von den Spannungen und dem Konfliktpotenzial innerhalb der eigenen Grenzen geprägt: in Westtimor, im nahegelegenen Inselreich der Molukken, im indonesischen Teil von Neuguinea sowie in der Aceh-Region auf Sumatra im nordwestlichen Indonesien. Anstelle einer föderativen Lösung (welche der damalige Präsident der USA als bevorzugte Option bezeichnete, falls diese möglich gewesen wäre) schloss die internationale Staatengemeinschaft ein

Abkommen, das Osttimor von Indonesien abspaltete.

### **Fragmentierung in der Karibik**

In der Karibik sehen sich die Niederländischen Antillen zunehmend vor Schwierigkeiten gestellt, vereint aufzutreten. Sechs Inseln – davon drei vor der Küste Venezuelas und drei in der Windward-Gruppe bei Puerto Rico – waren einst unter holländischer Kolonialherrschaft vereint und sind noch immer stark abhängig von den Niederlanden.

In dieser Region ging die Entkolonialisierung im Vergleich zu Indonesien langsamer vonstatten. Surinam erhielt seine Unabhängigkeit im Jahre 1975. Die Niederländischen Antillen erhielten in den früheren 50er Jahren eine eigene nationale Regierung. Die Regelungen für die sechs Inseln sahen eine föderale Lösung vor, die auf der Gleichheit und auf Partnerschaften zwischen den Inseln und der Unterstützung durch die Niederlande beruhte. In Wirklichkeit hat sich der Föderalismus in den Antillen jedoch nicht durchgesetzt. Die stärkeren Inseln waren nicht willens, die schwächeren zu unterstützen, und die niederländische Regierung wollte einer unentschiedenen Inselgruppe keinen Föderalismus auferlegen.

Im Jahre 1986 verließ die Insel Aruba das System und entschied sich für einen Sonderstatus und eine direkte Verbindung mit den Niederlanden. Gegenwärtig verfolgt St. Maarten ähnliche Ziele. Da die Loyalität unter den einzelnen Inseln insgesamt schwach ist und keine der Inseln willens oder in der Lage ist, seinen Willen den anderen Inseln aufzuzwingen, scheint ein unabhängiger Staat der Niederländischen Antillen oder eine föderale Staatsform politisch nicht realisierbar.

### **Impliziter Föderalismus**

Um es offen auszudrücken: Trotz der oben aufgeführten Beispiele sind in der holländischen Politik nur wenige Referenzen zum Föderalismus zu finden. Holländische Christdemokraten, Linksliberale und die Grünen sprechen sich ausdrücklich für ein föderales Europa aus. In der einheimischen Politik jedoch wird Föderalismus kaum erwähnt.

Trotzdem sind die Prinzipien des föderativen Denkens und föderaler „politischer Reflexe“ Teil der holländischen Geschichte und der politisch-verwaltungstechnischen Kultur. Die Idee der „föderativen Gemeinden“ könnte daher durchaus auf fruchtbaren Boden fallen. Multikultureller, multi-loyaler und begrenzter Föderalismus ist – als praktische Lösung zum Eingliedern von gesellschaftlichen Minderheiten – durchaus Teil des holländischen *Repertoires*. Er hat uralte Wurzeln im holländischen Boden. ⑥

## **Geschichte**

### *16. und 17. Jahrhundert*

Während der europäischen Religionskriege im 16. Jahrhundert wurden neue politische Theorien gefördert, um das universelle Ordnungssystem von Kirche und Staat zu durchbrechen. Darunter war auch die föderative Staatsform. Der „Vater des modernen Föderalismus“, Johannes Althusius, pflegte enge Beziehungen mit den Aufständen gegen den Kaiser. Um es genauer zu sagen, er unterstützte die calvinischen Aufstände in der Schweiz, in Norddeutschland und in den Niederlanden. Er entwickelte seine Ideen über den Föderalismus und lokale Autonomie an der Universität von Herborn im Landesteil Nassau – eine Bastion der calvinischen Reform und das Gebiet, in dem die holländische Königsfamilie (Oranje-Nassau) ihre Wurzeln hat.

William von Oranje-Nassau spielte in den Aufständen gegen Spanien eine führende Rolle und konnte sich die Ideen von Althusius aneignen. Der neue holländische Staat, der 1579 in Utrecht gegründet wurde, um den Krieg gegen Spanien zu organisieren, wurde entlang föderaler Richtlinien aufgebaut, d. h. die Autonomie der Föderationsmitglieder wurde weitgehend berücksichtigt, während eine gemeinsame Verwaltungsbehörde für bestimmte gemeinsame Zwecke eingerichtet wurde. Die Union von Utrecht – mehr Vertrag als Verfassung – verkündete, dass sich die Unterzeichnungsländer im Kriegsfall so verhalten würden, „als wären sie ein Staat“, und in allen anderen Punkten ihre Autonomie beibehalten würden.

Die Holländische Republik der Sieben Provinzen, die 1648 von Spanien anerkannt wurde und in der europäischen politischen Landschaft des 17. Jahrhunderts eine bedeutende Staatsmacht darstellte, war einer der ersten neuen föderativ inspirierten Staaten im post-mittelalterlichen Europa. Das andere Hauptbeispiel war die Schweiz.

### *18. und 19. Jahrhundert*

Nach dem erfolgreichen Krieg gegen Spanien zeigte das neue System schnell seine Schwächen. Egal, ob die Republik eigentlich eine Föderation oder eine Konföderation war, die gemeinsame föderale Exekutive erwies sich hinsichtlich personeller und finanzieller Ressourcen sowie autonomischer Machtausübung als schwach. Die Provinzen – besonders Holland und Seeland, die von Städten wie Amsterdam, Leiden oder Dordrecht unterstützt wurden – stellten sich erfolgreich gegen die Ambitionen der föderalen Exekutive in Den Haag (der *Stadhouder*), selbst in Angelegenheiten der Kriegsführung und der Außenpolitik. Die Republik entwickelte sich demzufolge zunehmend zu einem Arrangement zum Nutzen der führenden provinziellen und lokalen Eliten, die keinerlei Loyalität zeigten – und Korruption, Nepotismus und Selbstbereicherung der Eliten breiteten sich aus.

Die Republik war synonym mit Holland, die reichste der Provinzen. Im 17. und 18. Jahrhundert verlor ihre internationale Rolle jedoch zunehmend an Bedeutung. Im Jahre 1750 war aus der ehemaligen Weltmacht eine Randnotiz geworden, also eine *quantité négligeable*.

Als sich die amerikanische Rebellion gegen Großbritannien abzeichnete und die Gründerväter die Stärken und Schwächen möglicher konstitutioneller Arrangements verglichen, interessierten sie sich besonders für die holländische Republik. Die Föderationsdokumente widmen der Republik der Sieben Provinzen als Beispiel für misslungenen Föderalismus beträchtliche Aufmerksamkeit. Die holländische Erfahrung gilt ein Grund dafür, dass sich die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika für eine starke staatliche Exekutive entschied.

Die Republik hatte ihre Glaubwürdigkeit unter ihren Bürgern aufgrund der Korruption, Oligarchie und Nutzlosigkeit verloren. Die neuen Ideen der Französischen Revolution setzten sich durch, und die Union von Utrecht wurde 1795 nach einer unblutigen Revolution durch die neue Batavische Republik ersetzt, deren Verfassung auf französischem, zentralisiertem und vereinigtem Gedankengut beruhte. Diese Republik wurde bald zu einem Teil Frankreichs – bis 1815, als die Niederlande ihre Unabhängigkeit wiedererlangten. Im 19. Jahrhundert jedoch blieb das französische rechtliche und administrative Denken sehr stark in den Niederlanden.

Im Jahre 1815 bestand das Königreich der Niederlande aus Belgien und den Niederlanden. Eine zentrale Verfassung ermöglichte der holländischen Regierung das Befolgen einer Politik des „erleuchteten Despotismus“, wobei lokale oder regionale Unterschiede unbeachtet blieben. Dies führte zu einem Aufstand im Süden, d. h. im heutigen Belgien, das sich im Jahre 1830 abspaltete.

Auch nach der Unabhängigkeit Belgiens blieb die holländische Verfassung wegen dem Fehlen von Demokratie und Respekt für lokale und regionale Rechte weiterhin Gegenstand heftiger Kritik. Die Verfassung von 1848 – die grundlegende Rechtsgrundlage der Niederlande von heute – brachte auf Basis einer deutschen „organisatorischen“ (nicht-föderalen) Denkweise, kombiniert mit französischen Einheitsprinzipien, die Anerkennung der Autonomie von Städten und Provinzen zurück.



## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

# Der philippinische Senator Aquilino Pimentel

## Föderation als Konfliktlösung für Mindanao?

**Senator** Aquilino Pimentel ist einer der führenden Kräfte in der Bewegung zum Bilden eines föderalen Systems in den Philippinen. Die von Herrn Pimentel und anderen angeführte nationale Bewegung begann im November 2000 und hat heute die Unterstützung von 22 Mitgliedern des 24-köpfigen Senates der Philippinen. Senator Aquilino Pimentel wurde 1980 zunächst zum Bürgermeister von Cagayan de Oro City und 1984 in die Nationalversammlung von Präsident Marcos gewählt. Nach dem Absetzen von Marcos machte Präsidentin Cory Aquino Herrn Pimentel zum Sekretär des Innern und der lokalen Regierungen. Im Jahre 1987 wurde er in den Senat gewählt. Seine Website [www.nenepimentel.org](http://www.nenepimentel.org) weist außerdem auf seine Internierung unter der Marcos-Diktatur hin.

Das Mitglied des Forums Carl Stieren interviewte Senator Aquilino Pimentel in Ottawa im May 2002.

**Federations:** Wie sieht Ihr Vorschlag für ein föderatives System in den Philippinen aus?

Pimentel: Im Grunde genommen schlagen wir für die Philippinen ein föderatives Staatssystem mit 10 Staaten vor. Vier der Staaten würden sich in Luzon, drei in Visayas und drei weitere in Mindanao befinden. Die eigentlichen Territoriegrenzen für jeden der föderalen Mitgliedsstaaten müssten durch einen Verfassungsbeschluss oder durch eine Verfassungsmitgliederversammlung zur Verfassungsänderung definiert werden. Der Vorschlag für die Staaten enthält auch linguistische Schwerpunkte.

In Mindanao würde es außerdem einen Staat namens Bangsamoro geben für die Mauren bzw. Muslime, wie sie andernorts bekannt sind.

**Federations:** Warum unterstützen Sie die Übernahme des Föderalismus(konzepts) in den Philippinen?

Pimentel: Zwei Gründe: Einer ist die Wirtschaft, der andere das Recht und Gesetz.

Der erste Grund würde auf die gesamte, von uns vorgeschlagene föderative Republik zutreffen, da wir momentan ein vereintes Regierungssystem haben und das Zuteilen von Fonds für die weitabgelegenen Regionen des Landes sehr kompliziert und schwierig wird. Darüber hinaus würden wir uns schämen, ständig von der Regierung in Manila abhängig zu sein, um für die entsprechenden Wahlkreise im ganzen Land etwas zu erreichen. Daher sind wir der Meinung, dass zum Beschleunigen der Entwicklung des Landes der Aufbau eines föderativen Systems helfen kann.

Damit könnten die föderalen Staaten ihre eigenen Ressourcen nach eigenem Gutdünken verwenden.

Und für die Gebiete, denen Ressourcen fehlen – da offensichtlich nicht alle Gebiete ausreichend mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sind – werden wir wahrscheinlich aus den Erfahrungen Australiens lernen müssen, das einen so genannten „Ausgleichsfonds“ hat. Wie ich weiß, hat Kanada ein sehr ähnliches System, in dem die föderale Regierung über verschiedene Fonds verfügt, die den Provinzen bei Bedarf überwiesen werden können.

Ein zweiter Grund für die Adoptierung einer föderativen Struktur liegt in der Notwendigkeit, in Mindanao einen gerechten und dauerhaften Frieden zu schaffen sowie im gesamten Land ein besseres Rechts- und Gesetzssystem aufzubauen. Wir sind davon überzeugt,

dass wir den ständigen, jahrhundertealten bewaffneten Konflikten der Muslime in Mindanao nur durch die Durchsetzung eines föderalen Systems Einhalt gebieten können, in dem die Muslime ihren eigenen Staat namens Bangsamoro bekommen.

**Federations:** Im Jahre 1987 wurden Sie von Präsidentin Cory Aquino zum Chefunterhändler für die muslimischen Rebellen bestimmt. Was mussten Sie zur Erfüllung dieser Aufgabe tun?

Pimentel: Das Treffen mit der ersten Rebellengruppe

Nun, das war ziemlich schwierig. Ich musste nach Jeddah in Saudi Arabien reisen, um Professor Nur Miswari, den Führer der Muslimischen Nationalen Befreiungsfront (MNLF) zu treffen. Wir hatten dort eine lange Unterredung, die zu einer vorläufigen Vereinbarung zur Fortsetzung der Gespräche auf philippinischem Boden führte. Dies war eigentlich der Hauptzweck der Reise: versuchen, ihn zur Rückkehr in das Land zu bewegen, anstatt die Verhandlungen im Ausland zu führen. Wir brachten ihn dazu, dem zuzustimmen, und er schickte seinen Vertreter. Er selbst kehrte zu diesem Zeitpunkt nicht in die Philippinen zurück, entsendete aber einen seiner Spitzengeneräle, um sich mit uns zu treffen.

Anschließend musste ich mich nach Kuala Lumpur begeben, um den Führer einer Fraktion der MNLF, die sich von der Hauptgruppe der Rebellen abgespalten hatte, zu überzeugen, durch seine Rückkehr der Regierung eine weitere Chance zu geben. Und er kehrte tatsächlich zurück.



Das Treffen mit der zweiten Rebellengruppe

Im nächsten Schritt musste ein Treffen mit dem so genannten „Field Commander“ der Muslimischen Nationalen Befreiungsfront (MNLF), Haji Murad, organisiert werden. Mit ihm konnten wir leichter Kontakt aufnehmen, da er sich zu diesem Zeitpunkt in Mindanao befand; so sprach ich mit ihm. Ich bat ihn in gleicher Weise, der neuen Regierung eine Chance einzuräumen und keine gewalttätigen Aktionen weiter zu planen. Ich versicherte ihm, dass wir mit der neuen Regierung durchaus verhandeln könnten. Was die MILF betrifft, begannen unsere Gespräche in Manila und wurden später nach Zamboanga verlegt, das sich in Mindanao befindet.

Danach musste ich dieses Forum verlassen, da ich mich damals um einen Posten im Senat bewarb, und ein neuer Unterhändler übernahm die Aufgabe – der frühere Vizepräsident Emmanuel Pelaez.

Im Anschluss daran rissen die Gespräche ab, sie endeten sozusagen.

*Federations:* Haben sich die Rebellengruppen in den Philippinen dahingehend geäußert, dass sie einer föderalen Lösung eventuell zustimmen würden?

Pimentel: Zum Zeitpunkt meiner Verhandlungen mit den Rebellen fanden keine ernsthaften Gespräche über den Föderalismus statt. Die Gespräche drehten sich um Abspaltung und Unabhängigkeit und wir versuchten, der Formel zu folgen, die Marcos der MNLF vorgeschlagen hatte und die das Bilden einer autonomen Region anstatt eines föderalen Staates vorsah. Außerdem rissen die Gespräche, wie ich bereits erwähnte, kurz nach meinem Ausscheiden ab. Dann war im Jahre 1987 bereits die neue Verfassung des Landes in Kraft getreten, die sich für das Bilden einer autonomen Region für die Muslime von Mindanao aussprach. Da ich zu diesem Zeitpunkt bereits im Senat war, reichte ich die Gesetzesvorlage zum Aufbau der autonomen Region im muslimischen Mindanao ein und ergänzte sie mit einigen Einzelheiten. Sie wurde von beiden Häusern des Kongresses angenommen. Im Jahre 1988 schließlich wurde die autonome Region gegründet, und sowohl für den regionalen Gouverneur als auch die Mitglieder der Regionalversammlung fanden Wahlen statt.

Diskussionen mit der ersten Rebellengruppe

Dies war die Regierungsstruktur, die wir für die Muslime in Mindanao hatten. Im Verlauf der Jahre wurde dann allerdings klar, dass diese mit dieser Lösung nicht zufrieden waren. Nur Miswari konnte von

Präsident Ramos überzeugt werden, es mit einer autonomen Region als Lösung zu versuchen. Tatsache ist, dass er sogar dazu bewegt werden konnte, für die Wahl zum Gouverneur der autonomen Region anzutreten, und wurde tatsächlich zum Gouverneur gewählt. Am Ende seiner Amtszeit jedoch, die 2001 zu Ende ging, musste er einsehen, dass er nicht wiedergewählt werden konnte, da er das Experiment – das Originalexperiment einer autonomen Region – einer Misswirtschaft ausgesetzt hatte und selbstverständlich zu seiner Rechtfertigung Zweifel an der Eignung der Struktur für ihre Zwecke anmeldete. So rebellierte er wieder und begann einen bewaffneten Konflikt mit der Regierung. Die Regierung zerschlug diese Rebellion und Miswari musste nach Malaysia fliehen, von wo aus er vor Kurzem – in diesem Jahre – an die Philippinen ausgeliefert wurde. Er muss sich nun für die Rebellion vor Gericht verantworten.

Die zweite Rebellengruppe verhandelt

Während dieser Vorfälle, das heißt ein paar Monate davor, regte sich auch die Muslimische Islamische Befreiungsfront unter der Führung von Salamat Hashim, dem Vorsitzenden der MILF, und provozierte Zusammenstöße mit der Regierung – bewaffnete Zusammenstöße –, die dazu führten, dass die Regierung unter der damaligen Präsidentschaft von Joseph Estrada Truppen zur Zerschlagung des Aufstandes von Salamat Hashim entsandte. Die Regierungstruppen vertrieben die Rebellen aus ihren Lagern und zwangen Salamat, sich zu verstecken. Vor Kurzem gab es... nun, eine Art Verhandlungen zwischen der Regierung und Abgesandten Salamat Hashims, die bisher zu gewissen Vereinbarung geführt haben, die ich persönlich leider nicht als geeignet sehe, den bewaffneten Aufstand der Muslime bzw. Mauren in Mindanao zu beenden.

Der Grund für meine Missbilligung ist, dass es anscheinend keine strategische Formel gibt, die den Muslimen in Mindanao angeboten wird, um sie von ihren Abspaltungsbemühungen abzubringen. Ich befürchte, dass die Regierung hier nur versucht, Zeit zu gewinnen. Wir wollen weitere Konflikte mit den Muslimen der MILF-Fraktion vermeiden, da wir in unserem Land so viele andere Probleme haben. Die MILF ihrerseits nimmt an den Verhandlungen mit der Regierung nur teil, um Zeit zur Aufrüstung ihres eigenen Arsenal zu gewinnen und sich möglicherweise für die nächsten Kampfhandlungen vorzubereiten. Ich begründe meine Meinung darauf, dass in meinen Gesprächen mit Nur Miswari, Salamat Hashim, Haji Murad und mit allen anderen muslimischen Politikern sowie ihren traditionellen Führern und

Akademikern im ganzen Land die von mir vorgeschlagene Lösung als einzig richtige anerkannt wird: die Adoption eines föderativen philippinischen Staates, in dem die Muslime ihren eigenen föderalen Staat namens Bangsamoro haben.

*Federations:* Welche Gruppen unterstützen den Vorschlag eines föderativen Systems und welche Gruppen sind dagegen? Teilt sich die Meinung entlang der Parteilinien oder auf wirtschaftlicher Ebene?

Pimentel: Ich glaube nicht, dass der Vorschlag von der Partei abgelehnt wird. Der Widerstand hat seine Ursachen im Wissensmangel oder aus Unkenntnis darüber, dass sich ein föderatives System in der Tat als vorteilhaft für das philippinische Volk erweisen kann. Bisher haben wir Unterstützung von Politikern, einigen Senatoren, Kongressabgeordneten einschließlich des Sprechers des Repräsentantenhauses, prominenten Geschäftsleuten und Akademikern sowohl von muslimischer als auch christlicher Seite erhalten - glauben aber dennoch, dass noch ein Großteil an Überzeugungsarbeit vor uns liegt. Wir müssen noch viel Aufklärungsarbeit leisten, da wir den Schleier der Unkenntnis liften müssen, der diesen Sachverhalt in den Köpfen vieler Bürger verzerrt.

*Federations:* Welche Auswirkungen hatten die Angriffe des 11. September in den USA auf die Chancen einer friedlichen Beilegung der Konflikte in den Philippinen?

Pimentel: Nun, die Ereignisse vom 11. September haben meiner Meinung nach eine Menge Denkmuster geändert, darunter sicherlich auch die weltweiten Ansichten über die Souveränität. Es sieht so aus, als ob die dominierende Weltmacht - die USA - sich herausnimmt, das Ausmaß der Souveränität anderer Nationen zu definieren, um es ganz deutlich zu sagen. Darüber hinaus halten sich die USA nun auch noch in meinem Land auf, mit unserer Erlaubnis sogar, da wir mit ihnen früher ein so genanntes „Militärbesuchsabkommen“ abgeschlossen hatten. Dieses Abkommen berechtigt die USA, in den mit der philippinischen Regierung vereinbarten Gebieten Truppen zu stationieren.

So sind sie beispielsweise momentan in der Provinz Basilan, in der die Bande Abu Sayyafs operiert. Ich muss hier aber unbedingt noch hinzufügen, dass hinsichtlich der Stationierung der US-Truppen in dieser Region einer meiner Vorschläge befolgt wird: dass sie sich in keinerlei Waffengefächte gegen die Abu Sayyaf einlassen dürfen. Sie müssen die Abu Sayyaf unbedingt den philippinischen Streitkräften überlassen. (6)

# Informationen über die Verfasser

## THEMA II: DEZENTRALISIERTE STAATSFORMEN UND KONFLIKTPRÄVENTION

### Beniamino Caravita di Toritto

ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität in Rom „La Sapienza“. Sein hauptberuflicher Fokus ist das Verfassungsrecht, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht; er interessiert sich jedoch auch für Arbeitsrecht sowie Umwelt- und Telekommunikationsrecht. Darüber hinaus ist Dr. Caravita Präsident der Gesellschaft „Observierung des Föderalismus und der Regierungsprozesse“.

### Bernard J. S. Hoetjes

ist Vorsitzender der „Regionalen Verwaltung in vergleichender Perspektive“ und ordentlicher Professor an der Universität von Maastricht. Dr. Hoetjes ist außerdem ein erfahrener Vortragender im Fach Öffentliche Verwaltung in Leiden sowie Forschungsmitarbeiter im Clingendael-Institut. Er ist der Verfasser der Publikation „*Internal administration and foreign countries: the Dutch provinces in Europe*“, Den Haag, Instituut Clingendael, 2000.

**Ruth Lapidoth** ist Professorin für Völkerrecht (Greenblatt Professor Emeritus) der Hebräischen Universität, Professorin in der Rechtsakademie im College of Management sowie Forschungsmitglied im Jerusalemer Institut für Israelische Studien. Sie ist Mitarbeiterin im Permanenten Schiedsgericht in Den Haag und ehemaliges Mitglied des Woodrow Wilson Zentrums für Gelehrte, des Friedensinstituts der USA und des St. Antony's College in Oxford.

**Akhtar Majeed** ist Direktor des Zentrums für Föderale Studien an der Hamdard Universität in Neu Delhi (Indien) und Redakteur des *Indian Journal of Federal Studies* (Indische Zeitschrift für föderale Studien). Er war Gastprofessor an der Universität von Illinois (USA) und ist Mitglied der Kommission für höhere Bildungsdienste im Staat Uttar Pradesh. Herr Majeeds Spezialgebiete sind internationale Beziehungen und Studien der Verteidigungsstrategie sowie alle Formen der Regierung. Sein regionaler Fokus ist Nordindien.

**Aquilino Q. Pimentel** ist Mehrheitsführer im Senat der Republik der Philippinen. Er ist Vorsitzender des Komitees für Öffentliche Rechenschaftslegung und Lokale Verwaltung. In seiner Rolle als Senator hat er mehrere Gesetze verfasst und gefördert, deren Schwerpunkte die lokalen Regierungen, der Kampf gegen die Armut, generische Medikamente und der Aufbau einer autonomen Region im muslimischen Mindanao sind. Er ist außerdem eine führende Kraft in der Bewegung zum Aufbau eines föderalen Systems in den Philippinen. Senator Pimentel ist Rechtsanwalt, ehemaliger Bürgermeister von Cagayan de Oro City und ehemaliges Mitglied des Parlaments.

**Paul Bernd Spahn** ist Professor für Öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Seine Forschungsinteressen umfassen das öffentliche Rechnungswesen, fiskalische Dezentralisierung und lokale Finanzierung, Währungspolitik und Kapitalmärkte, internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie die europäische Integration. In den vergangenen Jahren war Herr Professor Spahn Berater bei der Weltbank, im Internationalen Währungsfonds, im Senat Belgiens und in der Interparlamentarischen Kommission, im Europarat und in der UNMIK in Pristina im Kosovo.

## Ein globaler Dialog über den Föderalismus im 21. Jahrhundert: Methoden, Perspektiven und Prospekte

Der globale Dialog ist ein neues Programm, das ein internationales Forum für Praktiker, Gelehrte und Jugendliche zum Austausch ihrer Erfahrungen und Forschungsergebnisse aufbauen und damit dauerhaft verfügbare Vergleichsressourcen über aktuelle und in der Entwicklung befindliche Probleme des Föderalismus zur Verfügung stellen soll.

Das Programm wird mehr als ein Dutzend Themen des Föderalismus untersuchen – durch Workshops und Konferenzen, ein Web-basiertes Diskussionsforum und die Erstellung eines praktischen Handbuchs.

Die ersten fünf untersuchten Themenbereiche sind:

1. Verfassungsrechtliche Themen,
2. Beziehungen mit dem Ausland,
3. Verteilung der Verantwortung,
4. gesetzgebende und exekutive Regierung, und
5. Parteien, Interessengemeinschaften und die Politik der Zivilgesellschaft.

Bitte senden Sie für zusätzliche Informationen eine E-Mail an den Projektkoordinator unter [dialogue@forumfed.org](mailto:dialogue@forumfed.org)

### *Föderationen*

Was im weltweiten Föderalismus neu ist

Jahresabonnement für unsere zweimonatlich erscheinende Aktualisierung:

Forum of Federations  
325 Dalhousie Street, Suite 700  
Ottawa, Ontario K1N 7G2  
Kanada

Nur CAD 20,00 (kanadische Abonnenten) / US\$ 20,00 (alle übrigen Länder)

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> JA! Bitte senden Sie mir sechs Ausgaben für den Preis von | <input type="checkbox"/> englische Version    |
| <input type="checkbox"/> CAD 20,00 an meine kanadische Anschrift                   | <input type="checkbox"/> französische Version |
| <input type="checkbox"/> US \$ 20,00 an meine Anschrift außerhalb Kanadas          | (leider gibt es keine                         |
| <input type="checkbox"/> Verrechnungsscheck/Money-Order liegt be                   | Version auf Deutsch)                          |
| <input type="checkbox"/> Bezahlung mit Visa # _____                                |   |

\* plus \$3,00 Versand

Verfallsdatum: \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Anschrift \_\_\_\_\_

Bitte Postleitzahl nicht vergessen!

Land \_\_\_\_\_

Via Fax: Bitte faxen Sie Bestellungen über Kreditkarte (VISA) an: (613) 244-3372