

Susanne Luther (Hrsg.)

FÖDERALISMUS

Zwischen Einheit und Vielfalt



Roland Sturm: Föderalismus und Entwicklungszusammenarbeit

Kristof Duwaerts: China und der pakistanische Föderalismus

Uta Staschewski: Föderalismus in Äthiopien & Devolution in Kenia

Susanne Luther (Hrsg.)

FÖDERALISMUS

Zwischen Einheit und Vielfalt

Impressum

ISBN	978-3-88795-510-6
Herausgeber	Copyright 2016, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Birgit Burkhardt Stefan Burkhardt Kontakt zur Redaktion: ijz@hss.de
Redaktionsschluss	21.02.2016
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	paci77/istockphoto.com

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Diese Ausgabe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



GELEITWORT

|| Susanne Luther

Liebe Leserinnen und Leser,

die Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zeigt die föderale Struktur unseres Staates auf:

„Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet.“

Eine Vielzahl an Artikeln im Grundgesetz regelt den föderalen Charakter Deutschlands und die Beziehung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Die Väter des Grundgesetzes hatten nicht nur die Tradition föderaler Strukturen und Ideen im Blick. Sie waren sich auch der Gefahren einer Diktatur, die sämtliche Macht konzentrierte und die Welt in die Katastrophe riss, bewusst.

Heute blickt Deutschland auf mehr als 70 Jahre Frieden zurück. Der Föderalismus hat hieran sicherlich einen großen Anteil. Gleichwohl befindet er sich in einem permanenten Diskussions- und Reformprozess. Ob durch die großen Föderalismusreformen 2006 und 2009 zur klareren Kompetenzverteilung, die politischen Auseinandersetzungen über eine Reform des Länderfinanzausgleiches oder gar eine Neuformierung der Länder – Föderalismus ist kein statisches Konstrukt, sondern ein lebender Organismus, der immer wieder Veränderungen und Anpassungen ausgesetzt ist.

Als politische Stiftung, die ihre Wurzeln in Bayern hat, schätzen wir den Föderalismus als unabdingbares Element der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Fundament treibt uns an, Föderalismus weltweit zu fördern. Blaupausen und einfache Rezepte gibt es dabei

nicht. Die Einbettung in den jeweiligen kulturellen, geschichtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmen ist Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit. Dabei sind föderale Grundelemente durchaus oft in den Verfassungen der Staaten niedergeschrieben. Nur werden sie nicht immer in die Praxis umgesetzt. Besitzstandswahrung und die Angst vor der Abgabe von Entscheidungsmacht und Kompetenzen sind allgegenwärtig.

Ein passendes Titelbild für dieses manchmal doch sehr abstrakte Thema zu finden, war nicht leicht. Und doch symbolisiert das Bild eines Baumes mit seinen Verzweigungen und den Blättern genau das, was Föderalismus charakterisiert: Einheit nach Außen und Vielfalt nach Innen. So wie der Baum nur als Ganzes funktionieren kann, kann auch ein Staat nur dann als Einheit reifen, wenn er die kulturellen oder geschichtlichen Unterschiede nicht negiert. Der Baum ist ein Beispiel für eine Arbeitsteilung, wie wir sie auch im Föderalismus antreffen. Dass wir keine bunten Blätter sehen, sondern Hände, ist kein Zufall. Sind es doch die Menschen mit all ihrer Vielfalt, die den Föderalismus zum Leben erwecken und ihn aufrechterhalten. So wie der Baum wächst und sich verändert, so steht auch die Entwicklung des Föderalismus nie still. Das ständige Konkurrieren zwischen Föderalisten und Befürwortern eines Zentralstaates wirkt als Antriebskraft.

Dabei überwiegen die Chancen des Föderalismus dessen negative Seiten bei weitem. Für ethnisch, religiös und kulturell vielfältige Länder kann der Föderalismus ein Mittel zur Vermittlung oder Beilegung von Konflikten oder Autonomiebestrebungen sein. Politische Stabilität ist vereint mit regionalen und loka-

len Interessen und Identitäten. Selbstbestimmung von Regionen steht nicht für die Aufgabe staatlicher Souveränität, sondern als Ankerpunkt derselben.

Ganz bewusst haben wir den Artikel von Prof. Roland Sturm zum Thema „Föderalismus und Entwicklung“ an den Anfang gestellt. Genau dieser Zusammenhang treibt uns als Engagierte in der Entwicklungszusammenarbeit um. Hier stehen wir vor der Herausforderung für jedes einzelne Problem ganz eigene Lösungsansätze zu finden. Das Aufgabenfeld der Entwicklungszusammenarbeit ist dabei klar: Projekte zu fördern, „die das Zentrum und die Peripherie argumentativ beieinander halten bei gleichzeitiger Stärkung regionaler und lokaler Autonomie.“

Mit den Artikeln unserer Auslandsmitarbeiter beleuchten wir die Situation in ausgewählten Ländern. So geht Indien, die größte Föderation der Erde, neue Wege, indem die Bundesstaaten mehr Geld, aber auch mehr Einfluss in Außen- und der externen Wirtschaftspolitik zugestanden wird.

Ganz anders liegt der Fall beim Nachbarn Pakistan. Unser Auslandsmitarbeiter ergründet hier die Frage, wie ein externer Akteur, in diesem Fall China, Einfluss auf die föderalen Strukturen Pakistans haben kann. Der *China-Pakistan Economic Corridor* bestimmt die Debatte in der pakistanischen Innenpolitik. Wo verläuft die Strecke? Welche Provinz kann am meisten von diesem gigantischen Investitionsprojekt profitieren?

Die Geschichte der Dezentralisierung in Indonesien ist noch jung. Nach der Diktatur unter Suharto beschränkt das Land mit den Reformen unter Präsident Habibie einen „dritten Weg“, zwischen Föderalismus und Zentralstaat. Mit heute mehr als 500 autonomen Regionen steht der indonesische Staat nicht nur vor einer administrativen Herausforderung. Er muss auch eine Antwort auf die Frage einer indonesischen Identität finden, ohne den einzelnen Regionen den größtmöglichen Spielraum für regionale und politische Entwicklung zu nehmen.

Der Artikel über Myanmar nimmt Sie mit in ein Land, welches fast 50 Jahre unter einer Militärdiktatur gelitten hat. Die langsame Öffnung vor einigen Jahren und die erfolgreich durchgeführten Wahlen im November 2015 lassen hoffen. Dem Föderalismus steht jedoch noch ein weiter Weg bevor: Lesen Sie über die Schwierigkeiten einer notwendigen Verfassungsänderung und einer ethnisch zersplitterten Gesellschaft, über die mangelnde Willensbildung auf regionaler Ebene, die zahnlose „Länderkammer“ und die fehlende Steuerhoheit auf subnationaler Ebene.

Auf dem afrikanischen Kontinent stehen Äthiopien und Kenia für ganz unterschiedliche Entwicklungen. Während Äthiopien ein ethno-föderalistisches System adaptiert hat, versucht Kenia mit der Verabschiedung der neuen Verfassung das Prinzip der „Devolution“ umzusetzen, um die Regionen zu stärken.

Abschließend untersuchen wir den Föderalismus in Argentinien. Trotz Verfassungsgarantie oft vernachlässigt, mehren sich nun die Hoffnungen nach der Machtübernahme durch Präsident Mauricio Macri. Unseren Fragen stellte sich der argentinische Föderalismusexperte Pablo María Garat, der die Probleme offen anspricht.

Ob in Argentinien, Indien oder Deutschland: Föderalismus als politisches Instrument ist kein Selbstzweck und nicht selbstverständlich. Die Möglichkeit eigenständiger Politik auf regionaler Ebene ist unerlässlich für eine funktionierende Demokratie, die lebt und beständig bleibt.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen eine anregende Lektüre wünschen,



|| **Dr. Susanne Luther**

Leiterin Institut für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

INHALT

- 03 Geleitwort**
Susanne Luther
- 07 Föderalismus und Entwicklungszusammenarbeit**
Roland Sturm
- 13 „Indischer Föderalismus“ unter Premierminister Narendra Modi**
Volker Bauer / Sandeep Kumar Dubey / Florian Bodamer
- 25 China und der pakistanische Föderalismus**
Kristof Duwaerts
- 35 Dezentralisierung in Indonesien – Der Dritte Weg zwischen Föderalismus und Zentralismus**
Ulrich Klingshirn
- 45 Föderalismus in Myanmar – Ein Projekt mit offenem Ausgang**
Roland Sturm / Achim Munz
- 57 Föderalismus in Äthiopien & Devolution in Kenia**
Uta Staschewski
- 77 “Wir Argentinier sind wirklich in den Föderalismus verliebt, waren ihm aber nicht immer treu.”**
Pablo María Garat im Interview

FÖDERALISMUS UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Roland Sturm

Der Föderalismus liefert Anregungen für die Entwicklungsberatung. Ein fertiges Modell für die Staatsorganisation auf der ganzen Welt ist er nicht. Dies relativiert das Vorbild des deutschen Föderalismus, von dem im Folgenden besonders die Rede sein soll. Unbestritten ist eine internationale Tendenz zur Dezentralisierung mit dem Ziel größerer Effizienz und Legitimität staatlichen Handelns.

Zugänge zum Föderalismus in der Entwicklungszusammenarbeit

Zunächst sollte Klarheit darüber bestehen, dass in vielen Ländern, die den Gedanken des Föderalismus als Reformmodell attraktiv finden, es an Informationen zur föderalen Praxis mangelt. Auch über Grundprinzipien besteht selten Klarheit. Der Föderalismus ist in seinem Wesensgehalt eine Mischung von *self-rule* und *shared rule*, immer ausgerichtet an dem Subsidiaritätsprinzip. In den sich entwickelnden Reformstaaten herrscht häufig ein anderer Diskurs vor. Dies ist primär machtpolitischen Erwägungen geschuldet. Die Zentralregierung tut sich schwer, Macht abzugeben und alternative Machtzentren, also subnationale Einheiten mit eigener Souveränität (Verfassung, Parlament, Regierung, Verfassungsgericht) anzuerkennen. Statt Machtteilung steht bei Reformen eher die Abgabe von Kompetenzen an subnationale Einheiten auf der Tagesordnung. Dies ist verbunden damit, die Letztentscheidung und die Allzuständigkeitsvermutung auf der zentralen Ebene zu belassen und entsprechende Vorbehalte in die Reformverfassungen zu schreiben. Wenn der

Kompass des Subsidiaritätsprinzips fehlt, geschieht die Kompetenzneuverteilung ad hoc – der sich herausbildenden Machtbalance zwischen Zentrum und Peripherie entsprechend – und umfasst meist nicht die innenpolitischen Machtorgane, wie die Polizei. Ebenso machen solche machtpolitischen Kompromisse gerne halt vor einer Neuverteilung der Steuerhoheit und der Bodenschätze. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies eine Gratwanderung. Zum einen steht, auch von internationalen Organisationen wie dem IWF oder der Weltbank gehegt, die Erwartung im Raum, dass Dezentralisierungsbestrebungen positive Wirkungen zeigen werden. Zum anderen ist Dezentralisierung in seinem Kern eben nicht Föderalismus. Inwieweit kann es gelingen, Reformbestrebungen von der Dezentralisierung zum verfassungsmäßig festgeschriebenen Föderalismusmodell in der Entwicklungszusammenarbeit zu begleiten? Dies ist eine zentrale Frage. Denn nur wenn dieser Weg erfolgreich beschritten wird, werden beispielsweise bewaffnete Autonomiebewegungen eine Alternative zur Unabhängigkeit ihres Landesteils erkennen können. Aber auch bei friedlichen Autonomiebewegungen werden sich Frustrationen einstellen, wenn sie erkennen, dass Dezentralisierungspolitik eine Taktik der Zentralregierung zu ihrer Befriedung ist, sie aber damit keinerlei substantielle Anrechte auf Mitsprache erwerben oder wenn, wie das in Südafrika geschah, nicht einmal formal überall die Institutionen (Parlamente) eingerichtet werden, die die Verfassungsreform vorsah.

Den Föderalismus als Ziel vorzugeben ist nicht einfach. Es gibt nicht den Föderalis-

mus. Der deutsche Föderalismus, beispielsweise, ist eine spezifische Ausprägung dieser Form von Staatlichkeit. Er eignet sich nicht eins zu eins als Modell für andere Länder. Der deutsche Föderalismus ist genauso voraussetzungsvoll wie der Föderalismus anderswo. Konkret heißt dies: er ist historisch eingebettet, entwickelt sich nach der deutschen gesellschaftlichen Logik und ist in seiner heutigen Praxis die Momentaufnahme eines nationalen machtpolitischen Kompromisses. Es ist offensichtlich, dass eine Vermittlung des Föderalismus außerhalb Deutschlands, die erst der Erläuterung der deutschen Geschichte, Gesellschaft und der heutigen politischen Kräfteverhältnisse bedarf, im besten Fall langweilig und im schlechtesten Fall kontraproduktiv ist, weil der Verdacht der europäischen Anmaßung (Imitation als Weg bester Entwicklung) im Raum steht und weil Kompatibilität vorausgesetzt wird wo eigentlich Inkompatibilität besteht. Welche Zugänge bleiben? Ich schlage eine Kombination von Bausteinen einer föderalen Ordnung verbunden mit dem normativen Gehalt von Demokratie, interner Friedensstiftung und Toleranz, dem Respekt vor ethnischen, religiösen, sprachlich-kulturellen Identitäten und der Perspektive sozialer Entwicklung vor. Hierzu gehören auch ein Kulturwandel in Richtung Selbstverantwortung und Korruptionsferne (aus funktionalen und/oder ethischen Gründen).

Bausteine des Föderalismus

Erster Baustein des Föderalismus ist die Institutionalisierung von Demokratie auf allen politischen Ebenen. Hier hat das deutsche Konzept der „vertikalen Gewaltenteilung“ durchaus etwas zu bieten. Erklärt werden kann hieran der Gedanke der *checks and balances* im Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip sollte aber nicht nur als institutionelles Teilungsprinzip vermittelt werden, sondern auch als gesellschaftliches. Subsidiarität bedeutet politisch neben der nationalen auf einer weiteren (subnationalen) Ebene das „empowerment“ der Zivilgesellschaft. Im

Kontext der Entwicklungszusammenarbeit liefert dieser Zusammenhang auch Legitimation für die Arbeit der Stiftungen mit regionalen und lokalen NGOs. Auch wenn es strengen Lehrbuchkriterien des Föderalismus nicht entspricht, lässt sich die lokale Ebene gut miteinbeziehen, solange Menschen auf dieser Ebene Akteure „im eigenen Haus“ werden können und nicht nur ausführen und beachten müssen, was eine zentralistisch organisierte Verwaltung an Regularien für sie produziert.

Zur Institutionalisierung der Demokratie gehören auch dezentrale Institutionen im Föderalismus, die auf dem regionalen Volkswillen aufbauen (die regionalen Parlamente) bzw. von diesem abgeleitet sind (die öffentlichen Verwaltungen). Anknüpfungspunkte zum deutschen Föderalismus wären hier der Länderparlamentarismus und die Verwaltungshoheit der deutschen Länder. Während der Länderparlamentarismus als Ausdruck regionaler bzw. ethnischer Souveränität bzw. des territorialen Selbstbestimmungsrechts präsentiert werden kann, ist die Verwaltungshoheit der deutschen Länder im internationalen Vergleich eher die Ausnahme. Es ist davon abzuraten, das deutsche Modell (im Wesentlichen: der Bund macht die Gesetze/ die Länder führen aus) als Vorbild zu bezeichnen. Warum? Dieses Modell des kooperativen Föderalismus setzt ein hohes Maß an Konsens voraus (das in vielen Ländern erst hergestellt werden muss), und es neigt zum Zentralismus und der Nachordnung der Länder als ausführende Institutionen. Wo in der Entwicklungszusammenarbeit erst durch Föderalismus integriert werden soll und wo keine Schiedsinstanz wie das Bundesverfassungsgericht gesellschaftliche und politische Anerkennung findet (bzw. als weiterer Handlanger der Zentralgewalt gesehen wird), ist es plausibler, in Föderalismusreformkontexten, die Gesetzgebungskompetenz mit der Verwaltungskompetenz zu koppeln. Jede politische Ebene sollte für die in ihrer Kompetenz liegende Gesetzgebung und die Ausführung dieser Gesetze verantwortlich sein

(Beispiel: USA). Wenn Länder sich durch Föderalismus von einem zentralstaatlichen und bevormundend autokratischen Gesellschaftsmodell wegbewegen, sollte die Möglichkeit bestehen, durch Handeln Eigenverantwortung und Effizienz, sowie regionale Responsivität – auch gegenüber Verwaltungsentscheidungen – zu entwickeln. In diesem Zusammenhang ist aus dem Föderalismus-„Baukasten“ auch das Konnexitätsprinzip zu nennen. In umgangssprachlicher Übersetzung: „Wer bestellt, der bezahlt“. Zur Verantwortung gehört auch die Finanzierungsverantwortung, also eher ein steuerliches Trennsystem als ausschließlich Finanzzuweisungen von der Zentralregierung an die Regionen (ganz ohne finanzielle Unterstützung der Regionen für einige ihrer gesamtstaatlichen/ regionenübergreifenden Kernaufgaben wie Infrastruktur oder Umweltschutz wird es nie gehen).



Prof. Dr. Roland Sturm ist seit 2006 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Autor zahlreicher Bücher und Fachartikel ist er ein anerkannter Föderalmusexperte im In- und Ausland. Seine Expertise führte ihn u.a. als Berater zur Verfassungsreform (Föderalismus) nach Myanmar.

Quelle:FAU/Harald Sippel.

Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist in Ländern, die reich an Bodenschätzen sind, welche aber regional ungleich verteilt sind, eine Herausforderung. Sie ist aber auch ein Problem in sehr armen Ländern, wenn die Zentralregierung alleine internationale Hilfgelder kontrolliert bzw. den Zugang zur Ressourcenverteilung über Korruption steuert. Oft findet sich die paradoxe Situation, dass völlig verarmte Landstriche nicht aufbegehren; Landstriche mit Potential und einer mit guter Schulbildung versehenen Mittelschicht aber schon. Hier wird geradezu das gesellschaftlich Trennende zu anderen Regionen für die

Legitimation der Forderung nach Einfluss auf die Staatsfinanzen gesucht. Regionaler Reichtum an Bodenschätzen kann in föderalen Staaten nicht durch ein Zwangssystem in vermeintlich gemeinwohlfördernde Bereiche, die der Zentralstaat definiert, „umgelenkt“ werden. Der Zentralstaat sollte nur indirekt durch Steuern die Erlöse durch Bodenschätze und deren Nutzung (ökologisch, sozial, etc.) regulieren. Aus den Abschöpfungen sollte ein zentralstaatlicher Fonds entstehen, der regionale Nothilfe finanzieren kann. Um überhaupt regionale Anerkennung dafür zu finden, dass mit den Ressourcen der reicheren Regionen ein zentralstaatlicher Ausgleichsfonds gebildet wird, bedarf es eines Angebots der Zentralregierung im Bereich des Politischen für diese Regionen, etwa Autonomie gegen Besteuerung. Im *state building process* kann gesellschaftlicher Konsens oder gar ein Zusammengehörigkeitsgefühl wie in westlichen Demokratien im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus nicht vorausgesetzt werden. Der föderale Staatsaufbau entsteht nicht zuletzt über gemeinsame Interessen, die immer wieder gesucht und durch Anreizsysteme gestärkt werden müssen.

Im Föderalismus wird es bei einem Fall Bodenschätze armer und Bodenschätze reicher Regionen in einem Land einen Ausgleich der Finanzkraft geben müssen. Dieser Ausgleich sollte aber nicht an abstrakten Bedarfen orientiert werden (dies führt zu dem nicht zu lösenden Streit, welcher Bedarf gerechtfertigt ist – hierfür bietet Deutschland gerade ein Negativbeispiel), sondern muss Teil eines Anreizsystems sein. D.h. Leistungen des Zentralstaats (z.B. Verkehrsinfrastruktur, Schulbauten etc.) werden den reichen Regionen in Rechnung gestellt, aber nur teilweise. Für ärmere Regionen ließen sich noch weitere Abstufungen bei ihren Eigenleistungen für die Erledigung von Staatsaufgaben finden. Prinzipiell sollte gelten: Der Staat finanziert mit, aber nur wenn Regionen einen Eigenbeitrag leisten (vergleichbar dem Additionalitätsprinzip der EU). Oder aus der Perspektive der Regionen formuliert: der Zentralstaat

lässt sie bei ihren Vorhaben nicht im Stich, sie müssen aber auch Eigeninitiative ergreifen – dann können sie Inhalt, Form und Kosten von Vorhaben mitbestimmen.

Konfliktlösung

Die Erwartung, der Föderalismus an sich bringe quasi automatisch in ethnisch-territorial zerklüfteten Ländern den Frieden, sollte nicht geweckt werden. Es ist sinnvoller, den Föderalismus an sich (in Deutschland fehlt jegliche Erfahrung mit territorial im Konflikt stehenden Ethnien, weshalb Deutschland hier als Modell gänzlich ausfällt) als Gelegenheitsstruktur darzustellen. Er bietet einen Rahmen für den friedlichen Austrag von Konflikten, weil er staatliche Einheit verbinden kann mit Selbstbestimmung, Distanz, Autonomie, mehreren gleichberechtigten Identitäten etc. Das relative Gewicht einzelner Selbstregierungseinheiten bleibt im Föderalismus verhandelbar, die Kompetenzverteilung in einem Staat kann flexibel angepasst werden. Die dominierende Ethnie kann sich Machterhalt sichern und Frieden sowie staatliche Einheit gewinnen, wenn sie selbst auf bewaffnete Auseinandersetzungen zur Konfliktlösung verzichtet, Identitäten und Verhandlungspartner anerkennt und bei noch unlösbaren Konflikten Toleranz und Distanz Vorrang gibt vor künstlicher Gleichmacherei und Unter- oder Überordnung.

Nutzlos ist die von einigen deutschen Politologen verbreitete Sichtweise, der Föderalismus sei, wie beispielsweise auch die Regulierung der Gesellschaft und Politik durch Gesetzgebung oder Korruption, ein Steuerungsmodus, um gesellschaftliche Macht- und Ressourcenverteilung zu optimieren, selbst in nichtdemokratischen Staaten. Das macht den Föderalismus zu einem Herrschaftsinstrument. Diese Sichtweise blendet die Grundlage des Föderalismus, Demokratie, aus. Eine Übertragung auf die Entwicklungszusammenarbeit ist irreführend, wenn nicht gefährlich, weil so auch jegliche Dezentralisierung diktatorischer Herrschaft als Einfüh-

rung von Föderalismus durchgeht. Föderalismus in der Entwicklungszusammenarbeit muss die Perspektive „von unten“ betonen und nicht auf die ohnehin schon vorhandene, eher übermächtige zentrale Staatlichkeit setzen. Priorität hat, auch in Fällen prekärer Staatlichkeit, die Mobilisierung der Gesellschaft. Nur so entsteht Legitimität und nachhaltige Stabilität in einem föderalen Staat. Der Föderalismus ist nur als gesellschaftliches Projekt der Machtteilung und der erweiterten Partizipationsmöglichkeiten attraktiv.

In jeder föderalen Ordnung muss ein Weg gefunden werden, die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaat, aber auch der Gliedstaaten untereinander, zu organisieren. Beim Verhältnis Zentralstaat-Gliedstaat ist das Subsidiaritätsprinzip entscheidend, das in Deutschland aber inzwischen vom Prinzip des sozialstaatlichen „Bedarfs“ und der „sozialen Gerechtigkeit“ überlagert wird. Die deutsche „Aversion“ gegen Vielfalt im Föderalismus im Namen der sozialen Gerechtigkeit, die angeblich Gleichheit erfordert, sollte in der Entwicklungszusammenarbeit nicht übernommen werden. Ein Föderalismus ohne Vielfalt in seinen Gliedstaaten ist genau das Rezept für den Einheitsstaat, der durch Föderalismus aus guten Gründen eigentlich überwunden werden soll. Der deutsche „unitarische Föderalismus“ lässt wenig Flexibilität, um die Probleme multiethnischer Staaten lösen zu helfen, die wir heute vor allem vor Augen haben, wenn wir über den Föderalismus im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit sprechen. Hilfreich aus dem deutschen Kontext ist aber das, was wir „Dritte Ebene“ nennen, die Selbstkoordination und freiwillige Zusammenarbeit der deutschen Länder, zum Beispiel in der Bildungspolitik (Kultusministerkonferenz). Dies ist ein herrschaftsfreies Modell (es herrscht das Konsensprinzip, d.h. jedes Land hat ein Veto), das sehr gut geeignet scheint, sich konstituierende Gliedstaaten mit sehr unterschiedlichen regionalen Identitäten, Kulturen und Präferenzen in einem Dialogprozess – auch ohne die Zentralregierung – einzubinden.

Möglicherweise entstehen solche Dialogprozesse auch informell, beispielsweise innerhalb von Parteien, die sowohl national als auch regional eine wichtige Rolle spielen. Für die Fortentwicklung, Festigung und für das „Erlernen“ des föderalen Interessenausgleichs hat die freiwillige Kooperation von Gliedstaaten, ganz praktisch zur Lösung von Alltagsproblemen, einen hohen Stellenwert.

Der Frage, ob es Zweite Kammern in föderalen Staaten geben soll, wird häufig wenig Aufmerksamkeit zuteil, zu Unrecht. Zweite Kammern sind durchaus in Frage zu stellen, wenn sie nur dazu beitragen, eine weitere parlamentarische Arena für Parteipolitik (neben der Ersten Kammer) zur Verfügung zu stellen. Die bessere Lösung findet sich in der deutschen Bundesratskonstruktion, die weltweit relativ einmalig ist. Sie erlaubt den Interessenvertretern (Regierungen) der Gliedstaaten eine direkte Mitwirkung an der nationalen Politik (Gesetzgebung), mit Vetorechten, wenn es um Länderangelegenheiten geht. Zudem gibt es keine Verfassungsänderung gegen den Willen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundesrates. Für Minderheiten in sich föderalisierenden Ländern ist es sehr attraktiv, solche Vetorechte zu haben. Damit wächst das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Zentralregierung, wenn es bei der Entscheidung für Föderalismus um Fragen der Machtteilung und des Respekts vor dem Willen der Gliedstaaten geht. Zur Ausgestaltung der Zweiten Kammer in neuen Föderalstaaten ist Deutschland durchaus ein Modell für die Wahrung der Rechte der Gliedstaaten.

Eine Föderalismusstrategie in der Entwicklungszusammenarbeit

Erfolge mit einer Föderalismusstrategie in der Entwicklungszusammenarbeit sind voraussetzungsvoll. Die wichtigste Voraussetzung ist ein Minimalkonsens in der Gesellschaft, dass weder der Zentralstaat noch der Separatismus wünschenswerte Ziele sind. Der Föderalismus ist eine eigenständige Form von Staatlichkeit, die nicht als Kompromiss oder zeitweilige Machtbalance

konzipiert werden kann. Sie benötigt eine eigenständige Legitimation. Dezentralisierung hat diese nie. Die eigenständige Legitimation ist leichter zu erkennen in einem coming together-Föderalismus, wenn sich Territorien zusammenschließen. Leider ist heute eher der Staatszerfall die Regel. Der Föderalismus entsteht aus dem Zentralstaat als coming apart-Föderalismus. Die Herausforderung für staatliche Stabilität lautet also: living apart together. Damit wird klar, was zusätzlich zu gesellschaftlichem Konsens benötigt wird. Von der Zentralregierung Respekt und Anerkennung für territoriale Minderheiten, von letzteren eine Wertschätzung der staatlichen Einheit. Dafür genügen keine Lippenbekenntnisse. Sichtbar werden muss der Konsens von Zentrum und Peripherie in gemeinsamen politischen Lösungen, in der Abgrenzung von Kompetenzen und institutioneller Identität. Identitätspolitik sollte in der Entwicklungszusammenarbeit nicht vernachlässigt werden. Neben Militär, Politik und Wirtschaft spielen Selbstverständnisse, Diskurse, Symbole – „weiche“ Faktoren gesellschaftlichen Zusammenhalts – eine zunehmende Rolle. Auch um festzustellen, wer „wir“ ist und wer „die Anderen“ sind. Entwicklungszusammenarbeit sollte Projekte fördern, die das Zentrum und die Peripherie argumentativ beieinander halten bei gleichzeitiger Stärkung regionaler und lokaler Autonomie. Dieser Grundsatz lässt sich in der Entwicklungszusammenarbeit in allen Bereich von Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft berücksichtigen. Subsidiarität überzeugt nur, wenn sie konkret gelebt wird und funktioniert. Die Hoffnung besteht, dass von Projekten Lernprozesse nicht nur konkreter, sondern auch – im Sinne der föderalen Konsensbildung – prinzipieller Art ausgehen. So ließe sich der Föderalismusgedanke breiter und langfristiger stärken.

|| Prof. Dr. Roland Sturm

Ordinarius für Politische Wissenschaft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

„INDISCHER FÖDERALISMUS“ UNTER PREMIERMINISTER NARENDRA MODI

|| Volker Bauer / Sandeep Kumar Dubey / Florian Bodamer

Im April/Mai 2014 wählte Indien ein neues Parlament und damit einen Regierungswechsel. Nach zehnjähriger Abstinenz aus der Regierung konnte die Bharatiya Janata Party (BJP) mit ihrem Spitzenkandidaten Narendra Modi einen erdrutschartigen Sieg feiern. Sie löste damit die India National Congress Partei (INC) als stärkste Kraft ab und stellt mit Modi den neuen Premierminister (PM).

Modi kündigte bereits kurz nach seiner Wahl einen neuen Umgang mit dem Föderalismus an. Als ehemaliger Regierungschef des wirtschaftlich starken Bundesstaats Gujarat, ist es nicht überraschend, dass Modi den Bundesstaaten größere Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik einräumen möchte und ihnen mehr Raum für eigene Außenpolitik, vor allem Außenwirtschaftsförderung – von der bisher allerdings noch kein Unterschied zur Zeit vor Modis Amtsantritt zu sehen ist – zugesteht. Indische Bundesstaaten konnten bereits vor Modis Amtszeit MoUs (*Memorandum of Understanding* – Absichtserklärung) und Verträge zur Außenwirtschaftsförderung mit Bundesstaaten anderer Länder zeichnen. Ein Beispiel hierfür ist das MoU zwischen Karnataka und Bayern.

Der Fokus dieses Artikels liegt daher auf der Analyse den von Modi angestrebten effizienteren Kooperationsmechanismen zwischen Zentrum und Bundesstaaten und der damit verbundenen Schaffung neuer Strukturen und Institutionen. Dabei wird die Abschaffung der mächtigen Planungskommission ebenso angesprochen, wie die Neugründung des *National Institute for Transforming India (NITI) Aayog*, in der zu-

künftig die Bundesstaaten gemeinsam mit der Zentralregierung über die Wirtschaftsplanung entscheiden sollen. Auch die Rolle der 14. Finanzkommission, die den Bundesstaaten erstmals erheblich mehr Mittel zugesteht, wird betrachtet.

Im abschließenden Teil des vorliegenden Beitrags wird die jetzige Situation der neuen Entwicklungen im indischen Föderalismus kritisch gewürdigt und der Blick in die Zukunft gerichtet.

Bevölkerungsvielfalt und Föderalismus in Indien

Falls es ein Land gibt, welches den Gedanken- „Einheit durch Vielfalt“ – deutlich und in großen Zahlen verkörpert, dann ist es Indien. Laut Zensus von 2011 leben mehr als 1,25 Milliarden Menschen in Indien, die mehr als 120 Sprachen sprechen.^{1,2} Neben dem Hinduismus, der am weitesten verbreiteten Religion, gibt es sechs anerkannte nationale Minderheitsreligionen sowie kleinere Religionsgruppen.³ Da in Indien die Bevölkerung traditionell nicht in ethnische Gruppen, sondern nach Sprachfamilien gegliedert ist, welche dann noch in Stämme und Gesellschaftsklassen unterteilt werden, gibt es keine definitiven Zahlen zu der ethnischen Heterogenität und Zusammensetzung Indiens. Aber anhand der schier unerschöpflichen Anzahl der unterprivilegierten und dadurch vom indischen Staat aus förderungswürdig geltenden Stämme und Gesellschaftsklassen, den sogenannten *scheduled tribes and castes*, mit mehr als 600 beziehungsweise 1.200 designierten Gruppen, lässt sich die enorme Vielfältigkeit der in-

dischen Bevölkerung erahnen.⁴ Darüber hinaus gibt es neben dem Hinduismus zahlreiche Religionsgruppen mit Minoritätsstatus, wie z.B. Muslime, Christen, Sikhs, Buddhisten und Jains mit insgesamt 19,31 Prozent Bevölkerungsanteil (siehe Tabelle).

Religionsgruppen in Indien (2011)

Religion	Anzahl	Anteil in Prozent
Insgesamt	1.210.854.977	100
Hinduismus	966.257.353	79.80
Islam	172.245.158	14.23
Christen	27.819.588	2.30
Sikhismus	20.833.116	1.72
Buddhismus	8.442.972	0.70
Jainismus	4.451.753	0.37
Andere	7.937.734	0.66

Quelle: Government of India, Ministry of Home Affairs (2011): Data calculated from *Religion PCA*, Census of India 2011, URL http://www.censusindia.gov.in/2011census/Religion_PCA.html [05.02.2016].

Trotz dieser verschiedenen Gruppierungen funktioniert die indische Demokratie – wenn auch nach ihren eigenen Regeln. Dr. Christian Wagner von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) schreibt hierzu, dass „[d]ie indische Demokratie [...] trotz aller Probleme [...] eine breite Legitimität, und der Föderalismus [...] durch seine vielfältigen Instrumente eine hohe Lösungskompetenz im Umgang mit den Forderungen der verschiedenen Minderheiten entwickelt, hat.“⁵ Darüber hinaus zeigt Dr. Andreas Heinemann-Grüder in seinem Beitrag für die Wildbad Kreuther Föderalismustage 2013, dass trotz dieser Vielfalt und den daraus resultierenden verschiedenen und teilweise überlappenden Identitäten Konfliktregelungen in Indien weitgehend gut funktionieren und deutet spezifisch darauf hin, dass „*India counts as rare evidence of the coexistence and malleability of multiple identities, especially in a huge developing country.*“⁶

Die Bevölkerung des indischen Subkontinents war bereits zur Zeit der britischen Herrschaft sehr vielfältig und politische Spannungen zwischen Muslimen und Hindus

zur politischen Machtteilung in einem zukünftigen pan-indischen Staat waren evident. Bereits während den indischen Unabhängigkeitsbemühungen zu Anfang des 20. Jahrhunderts wurde mit der Idee gespielt, Föderalismus als ein Grundprinzip des neuen politischen Systems zu implementieren.⁷ Obwohl es am Ende doch zu einer Teilung zwischen Indien und Pakistan kam, setzte sich die Idee des Föderalismus in Indien durch.

Die aktuelle indische Verfassung trat am 26. Januar 1950 vollständig in Kraft. Obwohl das Wort *federal* nicht in der Verfassung vorkam, sah sie vor, dass die indische Regierungsstruktur einem föderalen System folgen würde. Ursprünglich waren zwei Regierungsebenen vorgesehen, die indische Zentralregierung und die Landesregierungen, welche jeweils ihre eigenen aber auch konkurrierenden Gesetzgebungsbereiche hatten. Die Verfassung räumte aber der Zentralregierung übergeordnete Befugnisse ein, zum Beispiel in den Artikeln 356 und 357.⁸ Diese Klauseln erlauben es der Zentralregierung bis zum heutigen Tag, die Entscheidungsbefugnis der Bundesstaaten außer Kraft zu setzen, falls es zu einer Situation kommt, in der die lokale Regierung nicht nach der Verfassung handelt. Die Zentralregierung kann in so einem Fall den Notstand in einem Bundesstaat ausrufen und dadurch die Kompetenzen an sich ziehen. Der Gouverneur spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Er macht die Bestandsaufnahme der Situation und spricht Empfehlungen aus. Basierend auf den Empfehlungen des Gouverneurs kann der indische Präsident die *Presidents Rule* ausrufen, wie derzeit im Bundesstaat Kaschmir zu beobachten ist. Zusätzlich hält die Zentralregierung beachtliche Finanzstärke inne, wie Dr. Pinaki Chakraborty in seinem Artikel *States Fiscal Management and Regional Equity in India* ausführt.⁹ Sämtliche Hauptsteuern, z.B. Einkommens-, Export- und Importsteuern werden durch die Zentralregierung erhoben. Die Zentralregierung entscheidet dann, wieviel Finanzmittel den Bundesstaaten vom gesamten Steuereinkommen zustehen (*net tax*

proceed). Die jeweilige Finanzkommission schlägt dem Präsidenten der indischen Union die Verwendung der Finanzmittel zwischen Zentralregierung und Bundesstaaten für einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Der Präsident gibt den Report dann zur Diskussion im Unter- sowie Oberhaus des Parlaments frei. Letztendlich entscheidet dann die jeweilige Regierung, ob die Empfehlungen der Finanzkommission implementiert werden. Die derzeitige Situation ist, dass die Zentralregierung die Empfehlungen der 14. Finanzkommission akzeptiert. Dies zeigt, dass es im indischen Föderalismus ein starkes Zentrum gibt, wenn es um Finanzangelegenheiten geht. Seit 1950 hat sich der indische Föderalismus aber weiterentwickelt.¹⁰ Mehr Bundesstaaten entstanden und verkleinerten so die Verwaltungseinheiten. Seit 1952 erhielten die Bundesstaaten auch mehr Finanzmittel. Seit dieser Zeit, als der Anteil der Bundesstaaten lediglich zehn Prozent der zur Verfügung gestellten Steuereinnahmen der Zentralregierung betrug, steigerte sich der verfügbare Anteil für die Jahre 2015 bis 2020 auf 42 Prozent. Dies gilt für alle 29 Bundesstaaten. Die vertikale Gewaltenteilung konnte 1993 nach jahrzehntelangen Anstrengungen und Reformversuchen entscheidend gestärkt werden. Nach der verfassungstechnischen Verankerung der Rechte und Pflichten der neuen Lokalregierungen erweiterte sich das politische System in Indien um eine dritte Regierungsebene.¹¹ Diese dritte Regierungsebene, die sogenannten Panchayat-Ebene, ist unterhalb der Landesregierungsebene in drei weitere Ebenen der Lokalregierungen (Distrikt, Bezirks- und Gemeindegebiet) angesiedelt. Heute lebt die indische Bevölkerung in 29 Bundesstaaten und sieben Unionsterritorien, welche in mehr als 250.000 Panchayats unterteilt sind.¹²

Abkehr vom zentralisierten hin zum kooperativen Föderalismus

Wie die Wörter im Begriff *cooperative federalism* schon nahelegen, bezeichnet dieser Begriff ein föderales System, in dem

das Zentrum mit den sub-nationalen Einheiten eng zusammenarbeitet, um gemeinsam Gesetze zu erarbeiten, zu ändern (wie z.B. das Panchayati Raj Gesetz Nr. 73 and 74 im Jahre 1992) und umzusetzen.

Wegen den bereits erwähnten verfassungstechnischen Gegebenheiten mit einem starken indischen Zentrum und der weltweiten, unvergleichbaren Vielfalt und Größe dieser Demokratie, heißt das für Indien in der praktischen Anwendung einerseits, dass die politischen Machthaber der Zentralregierung in Neu Delhi den einzelnen Bundesstaaten und Lokalregierungen mehr Macht bezüglich Finanzmittelverwendung übertragen können. Andererseits bedeutet dies aber auch, dass sie an die indische Verfassung gebunden sind, wenn es um Gesetzesangelegenheiten und Änderung einzelner Gesetze geht, die gemäß indischer Verfassung auch im direkten Zusammenspiel zwischen Zentralregierung und den Bundesstaaten herbeigeführt werden können.¹³ Dies führt letztendlich zur Ausarbeitung von mehr Lösungsansätzen und Implementierung von Programmen auf lokaler Ebene. Diese lokal ausgearbeiteten Lösungsvorschläge haben eine bessere Chance, in einer Region oder Subregion effektivere Resultate zu erbringen, als ein pan-indischer Gesetzesvorschlag der Zentralregierung zum selben Problembereich. Hier muss aber auf das Gefahrenpotential hingewiesen werden, dass anstatt im Sinne des *cooperative federalism* Lösungen zwischen Zentrum und Bundesstaatenebene gesucht und gefördert werden, sich Initiativen von verschiedenen Landesregierungen gegenseitig untergraben können. Dies wird im indischen Verständnis von *cooperative federalism* integriert und, so weit wie möglich, vermieden.¹⁴ D.h., immer dann, wenn sich ein Konflikt von zwei oder mehr Bundesstaaten anbahnt, schreitet die Zentralregierung normalerweise ein und löst das Konfliktpotential auf. Im Falle von Gerichtsverfahren zwischen Bundesstaaten können diese den obersten Gerichtshof von Indien einschalten.

Da PM Modi von 2001 bis 2014 Ministerpräsident des indischen Bundesstaates Gu-

jarat war, kann davon ausgegangen werden, dass er über ein besonderes Verständnis für den Stand des indischen Föderalismus aus der Sicht eines Bundesstaates sowie über die Vor- und Nachteile des indischen Systems verfügt.¹⁵ Während seiner Amtszeit als Ministerpräsident hatte Modi bereits versucht, dem Bundesstaat Gujarat mehr Außenwirtschaftsförderung zukommen zu lassen, was ihm wegen innenpolitischer Vorkommnisse in Gujarat, die Modi international lange Zeit als Gesprächspartner aus dem Fokus nahmen, nicht gelang. Diese Idee soll nun nach seiner internationalen Rehabilitation national auf ein breiteres Fundament für alle Bundesstaaten Indiens gestellt werden. Zeichen wurden bei Staatsbesuchen gesetzt, an denen Vertreter der indischen Wirtschaft aus verschiedenen Bundesstaaten teilnahmen. Die Delegation nach China ist so ein Beispiel, an der sogar die Regierungschefs aus Gujarat und Maharashtra teilnahmen. Dies ist ein interessantes Zeichen und eine Neuausrichtung in einem Land, dessen Verfassung den Bundesstaaten in der Außen-, Sicherheits- und Handelspolitik bisher keinerlei Mitarbeit zugestanden hat. Inwieweit die Bundesstaaten in der Zukunft selbständig in Richtung Handelspolitik entscheiden können, muss abgewartet werden.

Als Öffnung kann hier ein Beispiel der letzten deutsch-indischen Regierungskonsultationen mit Blickrichtung Kooperation zum Thema Föderalismus erwähnt werden: „Beide Regierungschefs ermutigten die indischen Bundesstaaten und die deutschen Bundesländer sowie die Gemeinden, von den Ähnlichkeiten der föderalen Struktur beider Länder zu profitieren und alle Möglichkeiten der Beteiligung auf lokaler Ebene zu erschließen, unter anderem durch die Vereinbarung weiterer Länder- und Städtepartnerschaften, einvernehmlich vereinbarte Mechanismen und den regelmäßigen Austausch bewährter Praktiken.“¹⁶ Dabei sollte man aber immer die Machtstruktur zwischen Zentralregierung und den jeweiligen Regierungen der indischen Bundesstaaten im Blickfeld haben. Sollte der BJP-regierten Zentralregierung ein Vorschlag eines Bun-

desstaates, der keine BJP-Regierung hat, nicht gefallen, kann das Innenministerium angewiesen werden, den Genehmigungsprozess zu verlangsamen.

Die Ideen und Wahlversprechen Modis zum Themenbereich Föderalismus wurden in dem offiziellen BJP-Wahlprogramm festgehalten. In dem Dokument bekennt sich die BJP dazu, unter dem Punkt *Centre-State Relations*, eine harmonische Beziehung zwischen dem Zentrum und den Bundesstaaten zu schaffen, Bundesstaaten in Konsultationen mehr einzubeziehen, Ministerpräsidenten und andere Funktionäre der Bundesstaaten als gleichwertige Partner zu betrachten und die finanzielle Unabhängigkeit der Bundesstaaten zu gewährleisten.¹⁷ D.h., dass die Bundesstaaten mehr Einfluss bei der Wirtschaftsplanung bekommen sollen und eigene Lösungen für die Volkswirtschaften ihrer Bundesstaaten einbringen können. Dies ist ein klares Zeichen in Richtung Abkehr vom zentralisierten hin zum kooperativen – aber auch kompetitiven – Föderalismus. Die Ergebnisse dieses eingeleiteten Prozesses sind derzeit allerdings noch nicht sichtbar. Weitere Punkte in dem BJP-Programm folgen einem Kurs der stärkeren Föderalisierung von Kompetenzen, wie z.B. die Substitution der überzentralisierten Planungskommission durch den neuen Think Tank *NITI Aayog*, in dem die Ministerpräsidenten der Bundesstaaten die hauptsächlichen Entscheidungsträger sind. Aber auch die Akzeptierung der Empfehlungen der 14. Finanzkommission mit mehr Finanzmittel für die Bundesstaaten und dadurch einer Stärkung der bewussteren Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen der indischen Bevölkerung anhand Entscheidungen über die Verwendung der Finanzmittel bis zur untersten Verwaltungsebene.¹⁸ Diese Ziele stimmen mit PM Modis Vision von *co-operative federalism* überein, den der Journalist Deepak Upreti wie folgt beschreibt: „*cooperative federalism means decentralisation [sic] of power and not necessarily equal sharing of governmental responsibilities between federal, State and local agencies and institutions and increasing “role of*

citizens" in governance."¹⁹ Modi hat nach seiner Wahl zum Premierminister Indiens diesen Gedanken kontinuierlich in den Vordergrund gestellt und, wie gleich behandelt wird, auch versucht, diesen sukzessive gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der indischen Bundesstaaten zu implementieren.²⁰ In diesem Zusammenhang hat Modi den Begriff "Team India" aufgesetzt. Unter diesem Stichwort versteht Modi die Zusammenarbeit von Experten aus drei Säulen: Erstens die Säule der Ministerpräsidenten

und des Premierministers. Zweitens eine Säule der Minister seines Kabinetts und drittens eine letzte Säule der Bürokratie. Die Idee vom "Team India" als eines begleitenden Slogans des neu gegründeten Think Tanks *NITI Aayog* ist in der Theorie gut, aber: Ministerpräsidenten entwickelten bereits eine Gegenformel und bleiben Meetings einfach fern, falls sie keine Zustimmung zu einem Beschluss im *NITI Aayog* geben wollen.

Projekte der HSS

Die Förderung des indischen Föderalismus geschieht durch die Hanns-Seidel-Stiftung auf sub-nationaler, nationaler und internationaler Ebene.

Sub-nationale Ebene / Dorf- / Gemeindeebene / Panchayati Raj-System

Um die Dorf- und Gemeindeebene zu stärken und die Bürgerpartizipation zu verbessern, führt die HSS vor allem in den Lokalregierungen Rajasthans und Keralas Bildungsmaßnahmen durch. Hierbei wird auf die Unterstützung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen eingegangen – vor allem von Frauen. Gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen werden Kommunalpolitiker (Dorfräte, Bürgermeister) aus- und fortgebildet, bspw. im Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel, der Organisation und Durchführung von Gemeinderatssitzungen (Dorfratssitzungen). Zudem werden engagierten Frauen auf Gemeindeebene Grundkenntnisse der politischen Bildung vermittelt, um sie in die Lage zu versetzen, als Gemeinderätin / Stadträtin zu kandidieren. Die langfristige Unterstützung von Dorfrätinnen und politischen Multiplikatoren in der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte und Pflichten soll zu einer effizienteren lokalen Selbstverwaltung führen und damit die Lebensverhältnisse auf sub-nationaler Ebene verbessern helfen.

Im städtischen Umfeld wird die zivilgesellschaftliche Partizipation in der kommunalen Finanzpolitik zur nachhaltigen und grünen Stadtentwicklung ausgewählter indischer Städte im Bereich Participatory Budgeting gestärkt. Ziel ist, die Einflussnahme der Zivilgesellschaft bei der Verwendung öffentlicher Mittel im städtischen Bereich zu erhöhen und damit auch die urbane Umweltbelastung in Pune und Ahmedabad zu senken.

Nationale Ebene

Um einen Beitrag zum Monitoring des Stands der lokalen Selbstverwaltung zu leisten, soll von der HSS eine eigene PAN-Indien-Diskussionsplattform unter dem Dach einer indischen Partnerorganisation geschaffen werden. Es handelt sich dabei um die Einrichtung einer Expertengruppe, bestehend aus Wissenschaftlern, Praktikern und politischen Entscheidungsträgern, die seit 2012 durch das HSS-Programm zur Erstellung einer einschlägigen landesweiten Studie identifiziert wurden. Die Experten der Plattform tauschen Erfahrungsberichte aus der jüngsten Vergangenheit aus, analysieren Entwicklungen und berichten mittels Arbeitspapieren, mindestens zweimal im Jahr an die relevanten Kommissionen und Ministerien.

Internationale Ebene

Die Projektarbeit leistet ebenfalls einen Beitrag zur Diskussion über Kompetenzverlagerungen zwischen den föderalen Ebenen und über effizientere Kooperationsmechanismen. Die seit November 2012 jährlich durchgeführten Föderalismustage, bisher in Wildbad Kreuth und zukünftig in München und Kloster Banz, haben sich als effektives Instrument erwiesen, um deutsche und vor allem bayerische Erfahrungen mit den Erfahrungswerten aus Südasien (u.a. Vertreter der indischen Finanzkommission) zu vergleichen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Die Föderalismustage eröffnen indischen Föderalismusexperten und Politikern die Möglichkeit, Erfahrungswerte auszutauschen und sich im Bereich der Kompetenzverteilung, Kooperationsmechanismen und Konfliktregulierung in föderalen Staaten fortzubilden. Gleichzeitig werden die indischen Erfahrungen an Entscheidungsträger anderer süd- und südostasiatischer Länder (bspw. Myanmar, Pakistan) weitergegeben und Netzwerke gepflegt ausgebaut.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

www.hss.de/indien

The National Institute for Transforming India (NITI) Aayog

Das größte und ehrgeizigste alleinstehende Projekt, das PM Modi zur Weiterentwicklung und Stärkung der föderalen Strukturen in Indien ausgeführt hat, ist die Gründung des *NITI Aayog*. Diese neue Institution ersetzte die *Planning Commission* (PC), welche die indische Regierung 1950 durch eine Resolution gründete und die für die nationale Wirtschaftsplanung Verantwortung trug.²¹ Das Ziel der PC war „*Making assessment[s] of all resources of the country, augmenting deficient resources, formulating plans for the most effective and balanced utilization of resources and determining priorities.*“²² Um dies umzusetzen, war vorgesehen, dass die Mitglieder der Kommission in Zusammenarbeit mit relevanten Ministerien und den Regierungen der Bundesstaaten Vorschläge erarbeiten würden. Die ersten acht dieser Fünf-Jahres-Pläne fokussierten sich thematisch hauptsächlich auf Staatsbetriebe in den Schlüssel- und Schwerindustrien. Erst ab dem neunten Plan wurde dieser Fokus verringert.²³ Privatisierung und Dezentralisierung standen fortan im Mittelpunkt. Diese vorgeschlagenen Fünf-Jahres-Pläne wurden nach ihrer Erarbeitung dann dem Kabinett der Zentralregierung zur Überprüfung und Zustimmung vorgelegt.²⁴ Falls das Kabinett den Plänen zustimmte, kam es noch zu einer letzten Besprechung und möglichen Veränderung des Dokuments im *National Development Council* (NDC), welches aus dem PM, dem Kabinett, den Mitgliedern der PC und allen Ministerpräsidenten der Bundesstaaten und *Lieutenant Gouverneurs* der Unionsterritorien bestand.²⁵ Ironischerweise war der Vorsitzende der PC gleichzeitig der Premierminister Indiens und ab dem zehnten Fünf-Jahres-Plan waren auch relevante Minister offizielle Mitglieder der Planungskommission.²⁶ Das zeigt auf, wie starr und verkrustet die *Planning Commission* durch diese Personalunionen gewesen ist und wie zäh die Prozedur der Entscheidungsfindung angelegt war, denn Mitglieder der drei Entscheidungsträgergruppen waren teilweise

dieselben und sollten ihre eigenen Pläne bewerten und ihnen zustimmen. Dies, gekoppelt mit der zunehmenden rapiden Entwicklung sowie Flexibilisierung und Veränderung der indischen Wirtschaft und beschleunigter Vernetzung über Außenhandelsbeziehungen mit anderen Nationen, machte eine Erneuerung der PC längst überfällig.²⁷

Modi erkannte die Defizite. Am 29. Mai 2014, nur drei Tage nach seiner Amtseinführung, erhielt er vom *Independent Evaluation Office* (IEO) einen Evaluierungsbericht über den Zustand der PC.²⁸ Dieser Bericht enthielt harsche Kritik. Er beinhaltete die folgenden Schlussfolgerungen: Die Kommission würde die Entwicklung Indiens behindern und ihre Kompetenz überschreiten, vor allem wenn sie eine Rolle in der Zuteilung von Finanzmitteln zu den Bundesstaaten spiele.²⁹ Die Institution solle besser zerlegt als verbessert werden. Dieser Bericht bekräftigte Modi in seiner schon bereits vorhandenen Kritik an der PC, aus seiner Zeit als Ministerpräsident von Gujarat.³⁰ Am 15. August gab Modi die Auflösung der PC bekannt und schlug eine völlig neue Institution vor, mit dem Ziel „*To address India's economic needs and strengthen its federal structure.*“³¹ Das Nachfolgeinstitut *NITI Aayog* wurde nach mehreren Monaten am 1. Januar 2015 vorgestellt und die erste Sitzung bereits einen Monat später, am 8. Februar, abgehalten.³² Das *NITI Aayog* hat eine ähnliche Zielsetzung wie die PC: „*[To] recommend a national agenda, including strategic and technical advice on elements of policy and economic matters*“³³ und „*give[s] the States a role in its management, and creates a mechanism to sort out regional issues.*“³⁴ Obwohl die grundlegenden Strukturen der zwei Institutionen ähnlich sind, bestehen dennoch signifikante Unterschiede. Der markanteste Punkt ist, dass der neue *NITI Aayog* als ein Think Thank für die Zentralregierung lediglich Politikvorschläge ausformuliert, während die PC Politik aktiv bestimmte und den Bundesstaaten aufzwang, da wichtige Minister gleichzeitig auch Mitglieder der PC waren. Ein weiterer

wichtiger Unterschied ist die stärkere Einbindung der indischen Bundesstaaten innerhalb der Organisation, indem die Ministerpräsidenten der Bundesstaaten im Regierungsrat des *NITI Aayog* sitzen. Außerdem kommt es in der neuen Institution zu einer *bottom-up* Vorgehensweise, bei welcher die Planungsentscheidungen bezüglich gebundener Finanzmittel für Projekte, die von der Zentralregierung budgetiert wurden, in Konsultation mit den Bundesstaaten oder Regionen getroffen und dann vom Zentrum gebilligt werden. Vorher wurden diese zentral geplant und *top-down* umgesetzt, wie z.B. in der Vergangenheit bei den Fünf-Jahresplänen.³⁵

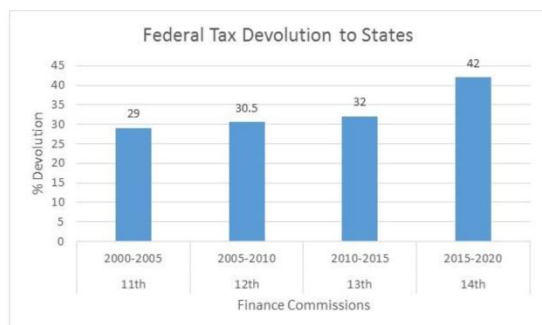
Kritik an dieser Neujustierung gab es von der Opposition. So übte der ehemalige Premierminister Manmohan Singh, Mitglied im INC, scharfe Kritik an der Abschaffung der PC. Nach dessen Abschaffung habe die *“economic policy [...] no sense of direction and this is largely because Planning Commission, with all its deficiencies [...] was a positive dynamic instrument of steering the country's economy.”*³⁶ Es ist jedoch wichtig hervorzuheben, dass trotz der mittlerweile eingesetzten Rhetorik und Kritik der BJP und der INC auf nationaler Ebene, die meisten bundesstaatlichen Regierungen, auch die von BJP-Konkurrenten angeführten, die Änderung der PC zur *NITI Aayog* am Anfang begrüßt haben. Einige Landesregierungen äußerten am Anfang zwar lautstark ihre Bedenken über die noch nicht vollständig publizierte Vorgehensweise und Struktur der neuen Institution und die Folgen der Veränderung gegenüber bereits laufenden Projekten³⁷, dies änderte sich dann rasch. Aber bereits beim zweiten Treffen spürte PM Modi wieder den Gegenwind. Am 15 Juli 2015 fehlten bei einer Sitzung des neuen *NITI Aayogs* bei einem kontrovers zu diskutierenden Thema zwölf Ministerpräsidenten. Thema dieser Sitzung war die Einführung eines neuen Grunderwerbsgesetzes.³⁸

The 14th Finance Commission

Eine weitere wichtige Entwicklung seit der Parlamentswahl von 2014 in Blickrichtung *cooperative federalism* ist der Bericht, sowie die darin enthaltenen Vorschläge, der *14th Finance Commission* für die Jahre 2015 bis 2020. Die *Finance Commission* wurde durch den 280. Artikel der indischen Verfassung bereits 1949 gegründet. Die Kernaufgabe der Kommission ist die Vorbereitung von Vorschlägen für den indischen Präsidenten für die nächsten fünf Jahre in Bezug auf *“the distribution between the Union and the States of the net proceeds of taxes which are to be, or may be, divided between them under this Chapter and the allocation between the States of the respective shares of such proceeds as well as the principles which should govern the grants in aid of the revenues of the States out of the Consolidated Fund of India.”*³⁹ Die Kommission hat das Potenzial, in diesem Fünfjahreszeitraum den indischen Föderalismus beträchtlich zu stärken oder zu schwächen und ist deshalb hochkarätig mit führenden, autonomen Wirtschafts- und Finanzexperten mit langjährigen Arbeitsbeziehungen zur Zentralregierung besetzt. Im Lauf der Jahre haben die verschiedenen *Finance Commissions* zu einer langsamen aber ständigen Übertragung von finanziellen Ressourcen – und den daraus folgenden Verantwortungen – an die indischen Bundesstaaten beigetragen, jedoch war keine Kommission so aggressiv in ihrer Vorgehensweise, wie die *14th Finance Commission*.

Die fünf Mitglieder der *14th Finance Commission* wurden am 2. Januar 2013 von Präsident Pranab Mukherjee bestellt, um Vorschläge für die Jahre 2015 bis 2020 zu erstellen.⁴⁰ Ein Vertreter der Kommission konnte auf Einladung der Hanns-Seidel-Stiftung bei den Wildbad-Kreuther Föderalismustagen 2013 einen Überblick der herausfordernden Arbeit der *14. Finance Commission* geben. Nicht vorhandene Daten auf der untersten Verwaltungsebene (Panchayat Ebene) innerhalb der Bundesstaaten waren das Hauptproblem, da in den meisten Bun-

desstaaten entweder die bundesstaatlichen Finanzkommissionen die Arbeit noch nicht aufgenommen hatten oder die früheren bundesstaatlichen Finanzkommissionen keine neuen Daten zur Verfügung stellen konnten. Am 15. Dezember 2014 wurde der Bericht Präsident Mukherjee übergeben.⁴¹ Zwei Monate später, am 24. Februar 2015 publizierte die Modi-Regierung nach internen Besprechungen die Vorschläge der Kommission und ihre eigenen Antworten darauf.⁴² Obwohl es zwischen der Kommission und Regierung kleinere Meinungsverschiedenheiten gab, waren beide Seiten sich weitgehend über die Änderungsvorschläge einig. Die wichtigsten Vorschläge sahen nicht nur vor, dass der absolute Prozentsatz des bundesstaatlichen Anteils von den vom Zentralstaat erhobenen und zu verteilenden zweckfreien Steuergeldern von 32 Prozent für die Jahre 2010 bis 2015, gemäß der Empfehlung der 13. Finanzkommission, auf 42 Prozent für die Jahre 2015 bis 2020, gemäß der Empfehlung der 14. Finanzkommission, steigen soll,⁴³ sondern auch, dass die Bundesstaaten mehr Freiheit zur Verwendung dieses Gelder bekommen sollten.⁴⁴ Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Stand der Steuerübertragung in Prozentwerten von der Zentralregierung an die Bundesstaaten seit 2000.



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus dem 11., 12., 13. & 14. Report der Finance Commissions.

Der Vorschlag, den absoluten Prozentsatz des bundesstaatlichen Anteils um zehn Prozent zu steigern, ist nicht nur ein markanter Anstieg im Vergleich zu der 1.5%igen Steigerung der 13th Finance Commission, sondern auch zu den anderen vorausgegangenen

Kommissionen.⁴⁵ Dies zeigt eine signifikante Verschiebung des finanziellen Machtgefüges und der Verantwortung in Richtung der Bundesstaaten. Mit der Schaffung der *NITI Aayog*, in der zukünftig Zentrum und Bundesstaaten gemeinsame Wirtschaftsplanungen entwerfen, kann eine Abkehr von nationaler Wirtschaftsplanung konstatiert werden. Die indischen Bundesstaaten können außerdem durch die Zuteilung von nunmehr 42 Prozent der Steuermittel ihre Entwicklung stärker beeinflussen. Wie die Bundesstaaten jedoch mit der gewonnenen Kompetenz umgehen, ist bisher dem externen Betrachter verschlossen geblieben, da es bisher keine Evaluierung gibt. Es kann aber angemerkt werden, dass die 14. Finanzkommission vor der Niederschrift ihrer Empfehlungen zum Ergebnis kam, dass die Entscheidungsträger in den einzelnen Bundesstaaten die Fähigkeit besitzen, mit den hinzukommenden Finanzmitteln verantwortungsvoll umzugehen.

Die angenommenen Vorschläge der 14th Finance Commission haben aber auch potenzielle Nachteile, die von sämtlichen Akteuren der verschiedenen politischen Lager stillschweigend geduldet werden.⁴⁶ Mit der Erhöhung der Finanzmittelzuweisungen an die Bundesstaaten steigt das Risiko, dass Finanzressourcen in die Taschen korrupter Beamter verschwinden, wobei hier eher eine Verschiebung der Korruption von zentral- auf bundestaatliche Ebene stattfindet, oder in unrealistische oder unnötige Programme investiert werden könnten.

Auf der Kehrseite der finanziellen Stärkung der Bundesstaaten steht die finanzielle Schwächung der Zentralregierung in Neu Delhi und der Verlust von wichtigen Geldern, die der Zentralregierung für große Infrastrukturprojekte nicht mehr zur Verfügung stehen. Die sogenannten *Backward States* wie Bihar oder Madhya Pradesh befürchten, weniger direkte Förderprogramme von der Zentralregierung zu erhalten, auf die sie aufgrund ihres geringen BIP angewiesen sind.

Fazit

Die signifikante Stärkung des indischen Föderalismus ist das direkte Ergebnis der Entwicklungen unter PM Modi und seinen Bemühungen, kooperative Föderalstrukturen zu etablieren. Anstatt Gesetze und Programme direkt und nur mit minimalstem eigenen Beitrag von der Zentralregierung vorgesetzt zu bekommen, haben die Bundesstaaten mit dem *NITI Aayog* Think Tank die Chance, lokale und individuelle Vorschläge einzubringen, zu diskutieren und Lösungsansätze zu finden. Die angenommenen Vorschläge der *14th Finance Commission* resultieren in einem stärkeren föderalen System, weil sie nicht nur mehr Finanzmittel an die Bundestaaten verteilen, sondern ihnen dadurch auch mehr Freiheiten erlauben, wie sie das Geld einsetzen können. Dies stärkt die Bundesstaaten, da die Entwicklungsprogramme mit direktem Bezug zur Bevölkerung in den jeweiligen Bundesstaaten geplant und implementiert werden können.

Um den indischen Föderalismus langfristig zu stärken, müssen zwei wichtige Dinge passieren: Als erstes muss der neuen *NITI Aayog* und der *14th Finance Commission* Zeit für entsprechende Koordination gegeben werden. Das *NITI Aayog* wurde zeitlich etwas ungünstig gegründet, was zur Verwirrung und Kritik unter den Betroffenen führte. Es ging Modi vordergründig um eine schnelle Zeichensetzung bezüglich seines Reformwillens. Aber mit dem Beginn des neuen Finanzjahres ab 1. April 2016 sollte der *NITI Aayog* mit der Implementierung der Empfehlungen der *14th Finance Commission* im Gleichschritt sein. Es wird interessant sein zu beobachten, inwieweit die Empfehlungen der Finanzkommission zur Anwendung kommen werden. Noch wichtiger wäre es jedoch für das *NITI Aayog* einen fruchtbaren Dialog mit einflussreichen Regional- und Oppositionsparteien zu führen und diese aktiv in die Entscheidungen einzubinden. Dies würde nicht nur zur Stärkung der Institution beitragen und den Föderalismusgedanken langfristig stärken, sondern auch

dafür sorgen, dass die anderen Parteien die Änderungen nicht rückgängig machen, falls ein neues Regierungsbündnis die nächste Zentralregierung stellt.

Aber der Hauptpunkt ist die Erarbeitung einer Trennschärfe für das *NITI Aayog* zur bisherigen Planungskommission in Bezug auf Planung, Entscheidungen bezüglich der Verteilung von Finanzressourcen an die Bundesstaaten, Monitoring der Implementierung der Projekte und Evaluierung. Ohne diese Trennschärfe steht das *NITI Aayog* nach der Abschaffung der Planungskommission vor der Herausforderung bezüglich der Koordination mit den *District Planning Committees*, welche die Projektvorschläge der untersten Verwaltungsebenen (*Panchayats* in ländlichen Gegenden und *Municipalities* in Städten) entgegen nehmen und bewerten müssen. Ohne effektive Koordination könnte im schlimmsten Fall eine Situation entstehen, in der die unterste Verwaltungsebene trotz des Anstiegs der von der Zentralregierung zur Verfügung gestellten un-konditionierten Finanzmittel auf 42 Prozent, sogar weniger Finanzmittel erhält als zuvor. Es kann antizipiert werden, dass diese Trennschärfe bereits aus dem nächsten Budget im April 2016 hervorgehen wird.

|| Dr. Volker Bauer

Auslandsmitarbeiter Indien

|| Sandeep Kumar Dubey

Programmmitarbeiter HSS Indien

|| Florian Bodamer

Praktikant HSS Indien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. N.N. (2011): A-2 Decadal Variation in Population Since 1901, URL http://www.censusindia.gov.in/2011census/PCA/A-2_Data_Tables/00%20A%202-India.pdf [15.11.2015].
- 2 Vgl. N.N. (2001a): General Note, URL http://www.censusindia.gov.in/Census_Data_2001/Census_Data_On_line/Language/gen_note.html [15.11.2015].
- 3 Vgl. Our Special Correspondent (2014): National minority status for Jains, URL, http://www.telegraphindia.com/1140121/jsp/nation/story_17847192.jsp#.VjxR7ivNLo1 [26.10.2015].
- 4 Vgl. N.N. (2001b): General Note, URL http://censusindia.gov.in/Tables_Published/SCST/ST%20List_s.pdf [29.10.2015].
- 5 Wager, Christian (2015): "Indien wächst schneller als China", URL [http://m.tagesspiegel.de/trend-politik-in-dien-waechst-schneller-als-china/11566364.html?utm_referrer="](http://m.tagesspiegel.de/trend-politik-in-dien-waechst-schneller-als-china/11566364.html?utm_referrer=) [17.11.2015].
- 6 Dr. Heinemann-Grüder, Andreas (2013): Conflict Regulation between Centre and the Regions, in: *Federalism in Asia and Europe – The Wildbad Kreuth Federalism Days 2013*, hrsg. Hanns Bühler, S. 141-159.
- 7 Vgl. Waseem, Mohammad, (2010): Federalism in Pakistan, URL <http://www.forumfed.org/pubs/Waseem-Fed-Overview.pdf> [19.11.2015].
- 8 Vgl. N.N. (1950): Indian Constitution Part XVIII Emergency Provisions, URL <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%20Pg.Rom8Fsss%2824%29.pdf> [21.11.2015].
- 9 Vgl. Chakraborty, Pinaki (2013): States' Fiscal management and Regional Equity in India in : *Federalism in Asia and Europe – The Wildbad Kreuth Federalism Days 2013*, hrsg. Hanns-Bühler, S. 114.
- 10 Für eine kurze, kritische Übersicht der Entwicklungen des indischen Föderalismus vgl. Arora, Balveer (2015): Foundations and Development of Indian Federalism: Lessons Learnt and Unlearnt, URL http://www.csas.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/172576/Arora_Foundations_and_Development_of_Indian_Federalism_Yojana2015.pdf [21.10.2015].
- 11 Vgl. Mahesh, J. (2011): Panchayat Raj – A Historical Perspective, URL http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/2392/1/11_chapter%203.pdf [01.12.2015].
- 12 Vgl. N.N. (2011b): Consolidated Report of Panchayats, URL <http://lgdirectory.gov.in/rptConsolidateforRuralLB.do> [22.11.2015].
- 13 Vgl. Rajan, C.S. (2015): Co-operative federalism: When state can play a central role, URL <http://www.hindustantimes.com/columns/co-operative-federalism-when-states-can-play-a-central-role/story-U3vYJfvqlIrNPMHWuTmX.html> [09.10.2015].
- 14 Vgl. N.N. (1997): 9th Five year Plan (Vol-1) Cooperative Federalism and Decentralisation, URL <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/9th/vol1/v1c6-1.htm> [02.12.2015].
- 15 Vgl. Upreti, Deepak. (2014): BJP bats for 'Cooperative Federalism', URL <http://www.dailypioneer.com/nation/bjp-bats-for-cooperative-federalism.html> [19.11.2015].
- 16 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2015): Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzlerin Merkel und dem indischen Premierminister Modi, URL <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressem> itteilungen/BPA/2015/10/2015-10-05-indien-erklaerung.html [25.11.2015].
- 17 Vgl. N.N. (2014): Ek Bharat Shreshtha Bharat Sbka Saath Sabka Vikas – Election Manifesto 2014, URL http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf [13.10.2015].
- 18 Vgl. Ebd.
- 19 Upreti (2014).
- 20 BBC (2015b): Indian media: PM Modi seeks 'cooperative federalism', URL <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-31274460> [02.12.2015], Vgl. Bureau, ET. (2015): NITI Aayog: Forget differences for growth, investment & jobs, PM Modi tells CMs, URL http://m.economictimes.com/articleshow/46164201.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [13.11.2015].
- 21 Vgl. Planning Commission Government of India (1950): Government of India's Resolution setting up the Planning Commission, URL <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/PCresolution1950.pdf> [28.10.2015].
- 22 Planning Commission Government of India (2014): History: URL <http://planningcommission.gov.in/aboutus/history/index.php?about=aboutbdy.htm> [28.10.2015].
- 23 Ebd.
- 24 Vgl. Planning Commission Government of India (1950).
- 25 Vgl. Inter-State Council Secretariat (2011): National Development Council, URL <http://interstatecouncil.nic.in/Ndc.html> [05.11.2015].
- 26 Vgl. Planning Commission Government of India (2002): 10th Five Year Plan 2002 – 2007, URL http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/10th/volume1/10th_vol1.pdf [07.11.2015].
- 27 Vgl. Kanagasabapathi, P. (2015): NITI Aayog for Bharathiya Approaches to Development: Much awaited change, URL http://spmrf.org/e_journals/2nd_THE_NATIONALIST.pdf [06.10.2015].
- 28 Vgl. Sharma, Yogima Seth (2014): IEO questioned over its recommendation of scrapping Planning Commission, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-08-11/news/52687302_1_ieo-independent-evaluation-office-planning-commission [12.11.2015].
- 29 Vgl. The Economic Times (2014): Planning Commission should be replaced with a new body: Independent Evaluation Office, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-06-24/news/50825684_1_planning-commission-plan-body-think-tank [30.11.2015].
- 30 Vgl. India Inc. (2015): Cooperative federalism means more funds for states, URL <http://www.indiaincorporated.com/index/item/4333-cooperative-federalism-ensures-more-revenues-for-indian-states.html> [03.12.2015].
- 31 Mukherjee, Sanjeeb (2014): New body set to replace Planning Commission, URL http://www.business-standard.com/article/economy-policy/new-body-set-to-replace-planning-commission-114081600035_1.html [29.11.2015].
- 32 Vgl. India Today (2015): PM Modi brings in NITI Aayog to replace Planning Commission, URL <http://indiatoday.intoday.in/story/narendra-modi-brings-niti-aayog-replace-planning-commission/1/410867.html> [25.11.2015], Vgl. N.N. (2015b): PM chairs first meeting of Governing Council of NITI Aayog, URL http://pmindia.gov.in/en/news_updates/pm-chairs-first-meeting-of-governing-council-of-niti-aayog/?tag_term=niti-aayog&comment=disable [13.11.2015].

- 33 Vgl. Mehra, Puja (2015): NITI Aayog will set policy agenda, URL <http://m.thehindu.com/news/national/planning-commission-to-be-renamed-niti-ayog/article6744546.ece> [09.10.2015].
- 34 Sinha, Shakti (2015): NITI Aayog: Unleashing the substantial potential of the Indian people, URL http://spmr.org/Articles/NITI_Aayog_SS.pdf [08.10.2015].
- 35 Vgl. The Hindu Business Line (2015): Modi's NITI Aayog will have a three-layer structure, URL <http://www.thehindubusinessline.com/economy/modis-niti-aayog-will-have-a-threelayer-structure/article6745638.ece> [09.11.2015].
- 36 N.N. (2015): Abolishing Planning Commission has been harmful for India: Manmohan Singh, URL <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/abolishing-planning-commission-has-been-harmful-for-india-manmohan-singh/articleshow/49844336.cms> [24.11.2015].
- 37 Vgl. Business Standard (2015): NITI Aayog States react with caution, want fine print, URL http://www.business-standard.com/article/economy-policy/niti-aayog-states-react-with-caution-want-fine-print-115010300017_1.html [08.10.2015]; Vgl. The Economic Times (2015): Government unveils NITI Aayog's structure, URL http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-08-30/news/66032868_1_niti-aayog-innovation-hub-structure [03.11.2015].
- 38 Vgl. The Indian Express (2015): NITI Aayog meeting: Non-BJP CMs oppose land Bill changes, URL <http://indianexpress.com/article/india/india-others/congress-cms-mamata-jaya-skip-niti-aayog-meeting/> [12.11.2015].
- 39 Constitution of India (1949): Article 280 in The Constitution of India 1949, URL <http://indiankanoon.org/doc/559924> [11.10.2015].
- 40 Vgl. Press Information Bureau, Government of India (2013): Fourteenth Finance Commission Constituted, URL <http://www.pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=91309> [11.10.2015].
- 41 Vgl. Press Information Bureau, Government of India (2015): 14th Finance Commission (FFC) Report Tabled in Parliament; FFC Recommends by Majority Decision that the States' Share in the Net Proceeds of the Union Tax Revenues be Raised to 42% Which is a Huge Jump from the 32% Recommended by the 13th Finance Commission, URL <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115810> [17.11.2015].
- 42 Vgl. Jaitley, Arun (2015): EXPLANATORY MEMORANDUM AS TO THE ACTION TAKEN ON THE RECOMMENDATIONS MADE BY THE FOURTEENTH FINANCE COMMISSION IN ITS REPORT SUBMITTED TO THE PRESIDENT ON DECEMBER 15, 2014, URL <http://finmin.nic.in/14fincomm/14fcengExpMemo.pdf> [11.10.2015].
- 43 Vgl. Sahoo, Pravakar (2015): Modi changes the state of play for Indian federalism, URL <http://www.eastasiaforum.org/2015/04/04/modi-changes-the-state-of-play-for-indian-federalism/> [23.11.2015].
- 44 Vgl. Hindustan Times (2015): 43% of resources to go to states, Centre accepts finance commission report, URL <http://www.hindustantimes.com/business/42-of-resources-to-go-to-states-centre-accepts-finance-commission-report/story-M1XLeHtsnvR2lxbyTd8WN.html> [05.10.2015].
- 45 Vgl. FICCI Economic Affairs and Research Division (2015): Highlights of the 14th Finance Commission Report February 2015, URL <http://www.ficci.com> SPdocument/20563/Highlights_14thFinance_Commission_Report.pdf [03.11.2015].

CHINA UND DER PAKISTANISCHE FÖDERALISMUS

|| Kristof Duwaerts

Einleitung

Die Beziehungen zwischen Pakistan und seinem nördlichen Nachbarn China werden auch in offiziellen Dokumenten als „Hoch wie der Himalaya, tief wie das tiefste Meer, und süß wie Honig“¹ oder wahlweise als „Allwetterfreundschaft“ charakterisiert. Dies vermag auf den ersten Blick zu erstaunen, trifft hier doch eine zentralistisch regierte sozialistische (und damit per Definition areligiöse) Volksrepublik auf eine islamische, föderal gegliederte Republik.

Analysiert man die Beziehungen näher, basiert diese Freundschaft denn auch eher auf wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwägungen seit der Staatsgründung Pakistans im Jahr 1947, und dem geteilten Antagonismus zum anderen südasiatischen Schwergewicht, Indien. In diese Kategorie ist so auch der wirtschaftlich bedeutendste Vertrag, den Pakistan zumindest dem Buchstaben nach in seiner Geschichte abgeschlossen hat, einzuordnen. Pakistan, dessen nominales Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 bei 271 Milliarden Dollar bei einer Bevölkerung von knapp 200 Millionen Menschen lag, unterzeichnete nach langer Vorbereitungszeit im Rahmen des chinesischen *One-Belt One-Road*² Ansatzes die Verträge zum Ausbau eines *China-Pakistan Economic Corridor* (in China als *Pakistan-China Economic Corridor* bekannt). Hierbei handelt es sich um ein Megainfrastrukturprojekt mit einer geplanten Investitionssumme von 46 Milliarden US-Dollar, zuzüglich zahlreicher weiterer in- wie ausländischer Nebeninvestitionen, und ausländischer (abermals vornehmlich chinesischer) Direktinvestitionen.³

Während das Projekt von Politikern beider Seiten als *Game Changer*⁴ gefeiert wird, ergeben sich in seiner Implementierung zahlreiche Fragen, die potentiell innenpolitische Auswirkungen auf das empfindliche Zusammenspiel zwischen den pakistanischen Provinzen haben. Der über den sogenannten 18. Verfassungszusatz von 2010 maßgeblich gestärkte, aber sich trotz seiner verfassungsrechtlich gesehen über 150-jährigen Geschichte immer noch in den Kinderschuhen befindliche Föderalismus Pakistans sieht sich vor einigen Herausforderungen, die das zukünftige Zusammenspiel zahlreicher Akteure im Land aller Voraussicht nach nachhaltig beeinflussen wird. Nachfolgend soll versucht werden, einige dieser Entwicklungen nachzuzeichnen – und damit einen Einblick in die Debatte, wie externe Akteure möglicherweise indirekten Einfluss auf föderale Strukturen innerhalb eines Landes nehmen können, zu leisten.

Der China Pakistan Economic Corridor (CPEC)

China ist für seinen weiteren wirtschaftlichen Aufstieg stark auf Treibstoffimporte aus dem Nahen Osten, und auf Importe von Hochtechnologie sowie Luxusgütern aus der Europäischen Union angewiesen. Der weit überwiegende Anteil dieser Importe findet auf dem Seeweg statt, der unter anderen durch die geostrategisch äußerst verwundbare, da sehr enge Malakka-Straße in Südostasien läuft, die im Krisenfall mit geringem Aufwand blockiert werden könnte – und auch in Friedenszeiten eine Verlängerung der Transportdauer von ca. einer Woche bedeutet. Sämtliche derzeit zugänglichen alternativen Transportrouten bspw. durch die Straße von Lombok, die als sicherer gel-

ten, bedeuten zusätzliche Transportzeit, und damit jährliche Milliardenverluste in einem von Zeitvorteilen geprägten Weltmarkt.

Die chinesische Regierung sucht dahingehend seit langer Zeit nach möglichen Abkürzungen, die teils wunderliche Züge angenommen haben. Allgemein waren die Machbarkeitsstudien bei dem sogenannten „Kra-Kanal“-Projekt am positivsten – hierbei handelt es sich um die schmalste Stelle der malaiischen Halbinsel. China plante die Grabung eines Kanals, der teilweise durch Myanmar und größtenteils durch Thailand verlaufen wäre. Dieses Projekt ist aufgrund des riesigen Investitionsvolumens und der nicht abzuschätzenden Bauzeit derzeit trotz regelmäßiger aufkommender Vorstöße weitestgehend außer Diskussion. China hat zahlreiche bi- und multilaterale Verträge mit Transitstaaten – insbesondere in Zentralasien – abgeschlossen, um im Krisenfall Rohstoffe über Land transportieren zu können. Dies geht allerdings mit erheblichen Opportunitätskosten einher, und macht das Land abhängig von einer Vielzahl schwierig abzuschätzender politischer Entwicklungen in Ländern mit verschiedensten Regierungen, Systemen und Gemengelagen.

Bereits recht früh wurden dementsprechend auch die Möglichkeiten eruiert, Transportwege durch Pakistan zu etablieren. Dies hatte den enormen Vorteil, dass das Land wirtschaftlich extrem abhängig ist von China, die Bündnisverpflichtungen auch anderweitig auf Jahrzehnte geplant werden können, sowie die Tatsache, dass es einen direkten Zugang zum Arabischen Meer eröffnet – unter Umgehung nicht nur der Malakkastraße, sondern zudem der Andamanen und des Golfs von Bengalen. Die Hafenstadt Gwadar, die über 200 Jahre lang omanisches Staatsgebiet war und erst im Jahr 1958 von Pakistan erworben wurde – und von der man dem Vernehmen nach Oman bei gutem Wetter ohne technische Hilfsmittel sehen kann – war rasch als möglicher Standort für einen Hafen identifiziert.

Bereits im Jahr 1959 wurden Pläne zum Ausbau eines Transportweges von Gwadar

im Südwesten Pakistans nach Kashgar im Südwesten Chinas aufgenommen. Zu diesem Zweck wurde die Anbindung des chinesischen Straßenverkehrsnetzes an das pakistanische über den sogenannten *Karakorum Highway (KKH)* (auch bekannt als Freundschaftsautobahn) – der bis heute zu den höchsten Autobahnen der Erde gehört – vorangetrieben. Der Bau sollte bis 1979 dauern. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte der Bau den wirtschaftlichen Anschluss der bis dato weitestgehend von der Umwelt abgeschlossenen Bergregionen Nordpakistans zur Folge. Aufgrund der teils extremen Witterungsbedingungen und seiner Lage in einer tektonisch empfindlichen Kollisionszone zweier Kontinentalplatten bedurfte der KKH allerdings bald einer Renovierung, und, vor dem Hintergrund des ständig wachsenden Warenverkehrs, eines massiven Ausbaus. Dies gab Anlass zu einer vertieften Diskussion über den Ausbau des eigentlichen CPEC, der weit über die Idee einer eigentlichen Transportroute hinausgeht, und sich politisch aufbereitet, am Beispiel der historischen Seidenstraße orientiert. Von pakistanischer Seite wurde die Idee erstmalig unter der Herrschaft von General Pervez Musharraf Anfang des 21. Jahrhunderts aufgegriffen, dann allerdings aufgrund der vermehrten sicherheitspolitischen Spannungen und innenpolitischen Verwerfungen nach dem Sturz von Musharraf zunächst ad acta gelegt, um dann im Frühjahr 2013 unter Premierminister Nawaz Sharif eine Renaissance zu erleben.

Der Vertrag zum CPEC, der am 5. Juli 2013 durch den pakistanischen Regierungschef während eines Auslandsbesuchs in der chinesischen Hauptstadt Beijing unterzeichnet wurde, enthält folgende Inhalte/ Bereiche für eine zukünftige Kooperation⁵:

- Verbindungen: Kommunikation, Schiene, Straße, Pipelines für Gas und Öl
- Wirtschaftliche und Technische Kooperation: Landwirtschaft, Industrieparks, Energie und Energieinfrastruktur

- Sozialer Sektor: Bildung, Kultur, Tourismus, Armutsbekämpfung, Austauschprogramme
- Finanzielle Kooperation

Aus dieser kurzen Aufzählung wird leicht ersichtlich, welche Bedeutung der CPEC in vielerlei Hinsicht für Pakistan hat. Nicht nur wird das Land über den CPEC noch enger an die Volksrepublik angebunden, durch den Ausbau dieses facettenreichen Abkommens werden vielmehr potentiell auch zahlreiche soziale und wirtschaftliche Aufwertungsprozesse insbesondere in entlegeneren Gegenden Pakistans in Gang gesetzt, die Auswirkung auf das komplette innenpolitische Zusammenspiel haben können. Neben der terroristischen Gefahr hat insbesondere die Energieversorgung die letzten Nationwahlen im Jahr 2013 bestimmt. Selbst in der Hauptstadt Islamabad wird jeden Tag die elektrische Stromversorgung für 8–12 Stunden planmäßig abgestellt, während in den Provinzhauptstädten das sogenannte *Load-shedding* teils bis zu 22 Stunden pro Tag beträgt, dies bei Durchschnittstemperaturen jenseits der 40°C. Entlang des CPEC sind Investitionen seitens privater Investoren in die Energieinfrastruktur (Kraftwerke und Verteilung) in Höhe von ca. 30 Milliarden USD geplant. Die Energiekrise soll in den betroffenen Gebieten bis 2018 behoben sein. Die pakistanische Regierung hat sich verpflichtet, den elektrischen Strom von durch chinesische Investoren errichteten Kraftwerken primär abzunehmen, und dafür eine vorab festgelegte Rate pro kWh zu entrichten.

Derzeit entspinnt sich in Pakistan eine Diskussion über den CPEC insbesondere über seine geografische Ausrichtung. Während Anfangspunkt (Kashgar) und Endpunkt (Gwadar) feststehen, steht für die meisten Beobachter nämlich bei weitem noch nicht fest, welches Wegenetz zuerst und prioritär ausgebaut werden soll, um die beiden Orte über eine moderne Infrastruktur mit angegliederten Industrieparks, Energieprojekten, Technologiestandorten u.v.m. zu verbinden.

Während von politischer Seite betont wird, dass drei Arterien, gemäß ihrer Lage in den Medien als Westroute, zentrale Route, und Ostroute bezeichnet, allesamt komplett ausgebaut werden sollen, wird dies insbesondere seitens der betroffenen Provinzen teilweise in Frage gestellt. Trotz Zusagen chinesischer Unternehmen zu Investitionen; der chinesischen Exim (Export-Import)-Bank zu nahezu zinslosen Darlehen und des pakistanischen Staats zum proaktiven Ausbau; stellt sich nach wie vor die Frage nach dem Zeitpunkt und der Reihenfolge des geplanten Ausbaus, sowie der Konzentration der angegliederten Infrastruktur. In dieser Hinsicht hat sich die Bundesregierung unter dem für wirtschaftliche Fragen nachwievor unerlässlichen Nawaz Sharif lange Zeit sehr unklar positioniert. Politisch von besonderer Spannweite ist hier die Tatsache, dass die drei Routen jeweils andere Provinzen begünstigen würden, und die Beschreitung des Weges in Richtung der vielfach zitierten *Unity in Diversity* in der Föderation Pakistan noch ganz am Anfang steht. Vielmehr kommt es zu einem teils offenen Schlagabtausch zwischen den Provinzen im Sinne eines derzeit als allenfalls kompetitiv zu bezeichnenden Föderalismus. Zwar gab es Mitte Januar 2016 eine öffentliche Einigung zwischen den Provinzen in einer sogenannten *All Parties Conference*⁶, eine endgültige Befassung hat allerdings bisher noch nicht stattgefunden.⁷ Nawaz Sharif hat in diesem Zusammenhang den Begriff des *One Corridor-Multiple Passages* in Anlehnung an das chinesische *One-Road One-Belt* geprägt.⁸

Interprovinzielle Spannungen aufgrund CPEC

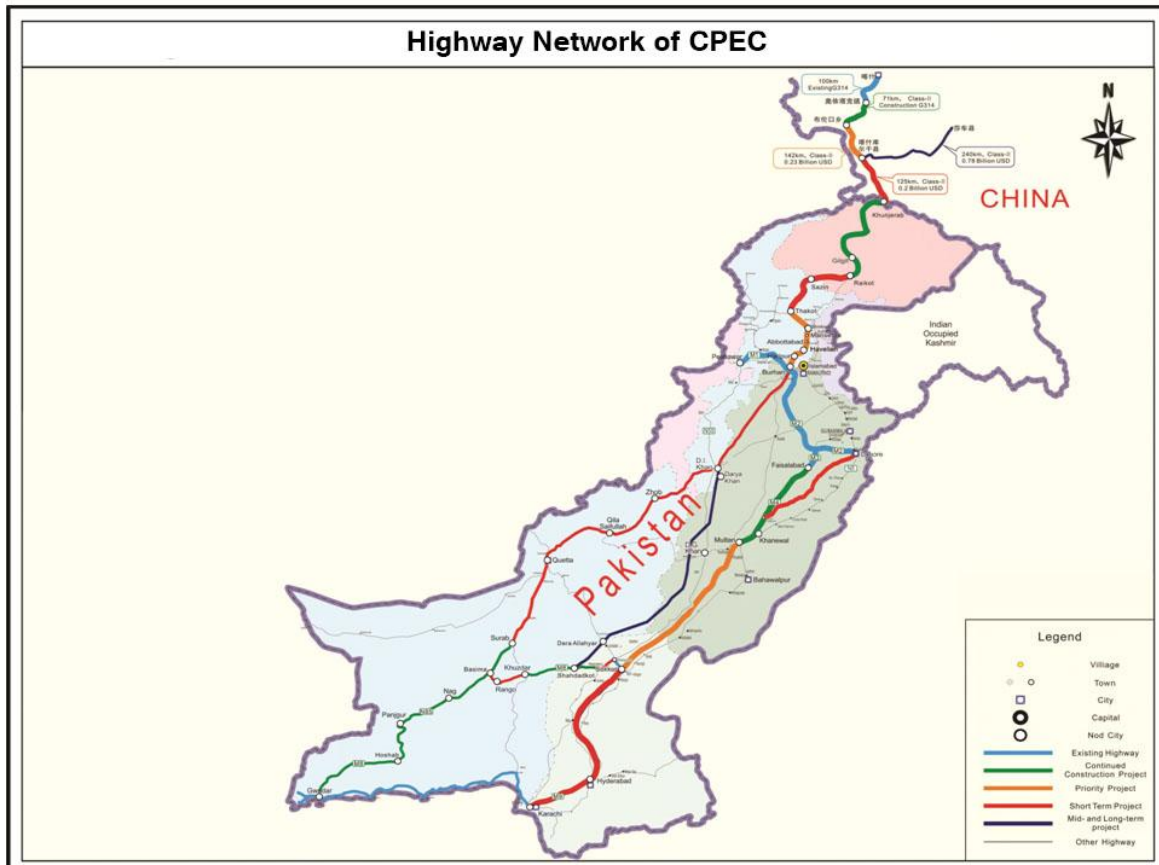
Die Streitigkeiten um den Ausbau resultierten insbesondere aus der in vielerlei Hinsicht massiven Divergenz zwischen den einzelnen Provinzen Pakistans. Die größte Provinz des Landes und größter potentieller „Gewinner“ eines primären Ausbaus der Westroute wäre Balochistan. Mit annähernd 45 Prozent der kompletten Fläche Pakistans (was etwa der Größe der Bundesrepublik

Deutschland entspricht), allerdings weniger als zehn Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes kämpft die Provinz mit schwersten wirtschaftlichen, politischen und sicherheitlichen Problemen Ganz im Gegensatz steht im pakistanischen Vergleich der wirtschaftlich wie politisch prosperierende Punjab, der stark an einem Ausbau der Ostroute interessiert ist und potentiell auch die politische Lobby, seine Anliegen ggf. gegenüber den bevölkerungstechnisch sehr viel schwächeren anderen Provinzen durchzusetzen, hätte. Khyber Pakhtunkhwa, die ehemalige Nordwestliche Grenzprovinz, die ebenfalls mit zahlreichen wirtschaftlichen und teilweise daraus resultierenden sicherheitspolitischen Problemen zu kämpfen hat, gehört wiederum zu den Befürwortern eines prioritären Ausbaus der Westroute.

Aufgrund eines traditionell stark zentralistisch ausgerichteten Föderalismus mit starken Befugnissen der Hauptstadt Islamabad (bis 1965 Karachi), werden sämtliche bedeutende Entscheidungen weiterhin in Islamabad getroffen. Erschwerend kommt beim CPEC-Projekt hinzu, dass es sich um einen internationalen Vertrag handelt, der von zentralstaatlichen Ministerien federführend unterzeichnet wurde. Selbst bei eigentlich die Provinzen betreffenden Projekten unter CPEC spielt Islamabad bei der Unterzeichnung sogenannter *sovereign guarantees*, zu deutsch etwa „staatliche Garantien im Sinne einer Bürgschaft“ eine bedeutende Rolle. Unter diesen *sovereign guarantees* spricht die Zentralregierung zum einen ihre Zustimmung aus, dass eine Provinz im eigenen Namen im Geschäftsverkehr mit internationalen Akteuren (Investoren) verhandeln darf (dies schließt in der Regel umfangreiche, von der Provinzregierung einzureichende Businesspläne ein). Zum anderen wird auch eine Verpflichtung eingegangen bei kofinanzierten Projekten, die dann greifen, wenn die Provinz Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann. Zahlreiche Projekte sind, teilweise auch politisch gewollt, in den vergangenen Jahren an der Nichtvergabe solcher *sovereign guarantees* gescheitert,

wodurch dem Zentralstaat ein mächtiges Instrument an die Hand gegeben wird.

Der Ministerpräsident (*Chief Minister*) Khyber Pakhtunkhwas positionierte sich denn auch am lautstärksten gegen die Unklarheit, die sich mit Bezug auf CPEC ergab. Bereits im Februar 2015 erließ die Provinzregierung in Peshawar eine einstimmige Resolution, die sich gegen eine Änderung des Verlaufs richtete, und betonte, dass der Ausbau der Westroute prioritär zu erfolgen habe, um Unruhen in der Provinz und den angrenzenden Stammesgebieten wirkungsvoll eindämmen zu können.⁹ In der bisherigen Amtszeit von Nawaz Sharif war eine gewisse Tendenz zu erkennen, politische Fragen abseits der Verhandlungstische nach Gutsherrenart im persönlichen Gespräch zu regeln. Vielfach werden bei Fragen von nationaler Tragweite sogenannte *All Parties Conferences* einberufen, um einen nationalen Konsens herzustellen. Hierbei handelt es sich um ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Organ. Auf der anderen Seite wurde der für solche Fragen eigentlich zuständige *Council of Common Interests* (CCI), der interprovinzielle Fragen lösen soll, trotz verfassungsrechtlicher Vorschriften in den vergangenen Monaten kein einziges Mal einberufen.¹⁰ Dies hat dazu geführt, dass der Vorsitzende des pakistanischen Senats, Mian Raza Rabbani, der als Vater des für den pakistanischen Föderalismus äußerst bedeutsamen 18. Verfassungszusatz von 2010 gilt, am 11. Februar 2016 der Regierung eine Frist von 15 Tagen gegeben hat, die erforderlichen Gremien, allen Voran den CCI, einzuberufen und einzubeziehen, bevor er wegen Nichttätigkeit eine Klage wegen Verfassungswidrigkeit des Regierungshandelns erheben würde.¹¹



Quelle: Ministry of Planning, Development and Reforms (2016): Highway Network of CEPEC, URL <http://www.pc.gov.pk/wp-content/uploads/2016/01/Highway-Network-of-cpac-new.jpg> [10.02.2016].

Einschränkung (sub-)nationalistischer Bewegungen

Die derzeitige provinzielle Aufteilung Pakistans findet entlang ethnisch-sprachlich definierter Linien statt. Jede der Provinzen ist Heimat der nach ihr benannten Bevölkerungsgruppe, die sich trotz eines teils Jahrhunderte währenden intensiven Austauschs mit den anderen Bevölkerungsgruppen teilweise eklatant in Traditionen, Geschichte, Sprache von ihren Nachbarn unterscheidet. Dahingehend ergibt sich ein zusätzliches Spannungsfeld mit Bezug auf die Einigungsfähigkeit zwischen den Provinzen. Neben den „etablierten“ Ethnien mit einer „eigenen“ Provinz sind zudem zahlreiche Minderheiten zunehmend an der Schaffung eigener Provinzen interessiert.

Gemäß den bisherigen Planungen wird der südliche Punjab sowie die im Südwesten des Landes gelegene Provinz Sindh zumindest im Ausbau des Straßennetzes unter

CPEC weitestgehend umgangen. Der Punjab als bevölkerungsreichste Provinz Pakistans hat in seinem südlichen Teil mit Armut zu kämpfen. Gleichzeitig sind in den vergangenen drei Jahrzehnten verstärkte subnationale Strömungen aufgekommen, die die Gründung einer neuen Provinz mit dem Namen Seraikistan fordern. Hierbei handelt es sich um eine historisch nicht definierte ethnische Gruppe im Süden des Punjab und Norden des Sindh, die nach aktuellen Zählungen circa 15 Prozent der Gesamtbevölkerung Pakistans ausmacht, bei der es sich kulturwie sprachgeschichtlich allerdings um eine Untergruppe der Punjabis handelt. Durch die geografische Entfernung zur Provinzhauptstadt Lahore, sowie eine gefühlte, teilweise tatsächliche Vernachlässigung des Südpunjab gegenüber dem nördlichen Teil der Provinz, hat sich in den vergangenen Jahren eine starke politische Lobby gebildet, die eine Aufspaltung des Punjab in greifbare Nähe rücken lässt. Sollte es gelingen, im

Rahmen von CPEC einen verstärkten wirtschaftlichen Ausbau und Anschluss im Süden des Punjab voranzutreiben, so könnte dies eine Gründung einer zusätzlichen Provinz – und damit auch eine relative Schwächung des Punjab gegenüber den anderen drei (massiv bevölkerungsärmeren) Provinzen des Landes – abermals hinausschieben.

Die Hafenstadt Karachi, die für insgesamt ca. ein Viertel des gesamten Wirtschaftsaufkommens Pakistans aufkommt, ist Provinzhauptstadt der Provinz Sindh im Südwesten Pakistans. Der Rest des Sindh ist teils von extremer Armut geprägt, und wurde in den vergangenen Jahren immer wieder Opfer langanhaltender Dürren, die zahlreiche Menschenleben gekostet haben. Seitens sindhischer Nationalisten wird diese Abhängigkeit abermals hauptsächlich auf den (Nord-)Punjab zurückgeführt. Diese Unzufriedenheit spiegelt sich teils auch in Debatten der Provinzregierung wieder. Wenngleich der Sindh geografisch abseits möglicher Verbindungsrouten zwischen den beiden Endpunkten des CPEC liegt, handelt es sich nach derzeitigen Planungen um einen der „Hauptgewinner“ beim Bau von Energieinfrastrukturvorhaben. Dies resultiert daraus, dass CPEC nicht nur als wirtschaftlicher Korridor perzipiert ist, sondern eben auch als landesweites Infrastrukturprojekt. So sind Kraftwerke mit einer Gesamtleistung von 4210 MW (von 10.400 MW landesweit) und einer Gesamtinvestition von zehn Milliarden USD in der Liste der prioritären Energieprojekte aufgeführt.¹² Auch dies wird zu einer verstärkten wirtschaftlichen wie verkehrstechnischen Anbindung, und damit zu einem Aufstieg ehemals entlegener Gegenden führen, was subnationale Strömungen effizient behindern könnte und so eine (Re-)Zentralisierung stattfände.

Provinzieller Status von Gilgit Baltistan

Anfang Januar 2016 berichteten mehrere Medien in Pakistan über Pläne einer möglichen verfassungsrechtlichen Aufwertung des im Nordosten des Landes gelegenen Gilgit-

Baltistans (GB) zur Provinz.¹³ Dies ist dahingehend bemerkenswert, als es sich bei GB um ein formal umstrittenes Territorium mit Indien handelt. Gleichzeitig ist ebendieser fragile legale Status der Grund, warum – wohl auf Betreiben chinesischer Investoren – eine solche Aufwertung überhaupt in Betracht gezogen wurde. Den Berichten zufolge seien seitens Chinas Sorgen geäußert worden, dass Streitigkeiten – bisher wurden zwischen Indien und Pakistan zwei Kriege um Kaschmir/GB geführt – wieder aufflammen könnten, die sämtliche Investitionen mit einem starken Risiko belegen würden. GB ist integraler Bestandteil des nördlichen Teils von CPEC, und es gibt seitens der Planer keine Möglichkeiten, dieses Territorium zu umgehen. Auch aus Indien wurden im Vorfeld Proteste laut, die mit Verweis auf den Status GBs in Opposition zu CPEC gingen.

Zwischenzeitlich wurden die Pläne, wohl insbesondere auf Druck politischer Führer aus Kaschmir, wieder aufgegeben. Sobald der Status Quo in GB aufgegeben würde, so das Argument, würde man Indien implizit das Recht einräumen, den östlichen Teil Kaschmirs unwiederbringlich in das indische Territorium einzugliedern, und damit den nunmehr über 60 Jahre währenden Konflikt um *ein* Kaschmir ad absurdum zu führen.¹⁴ Interessant ist diese kurze Episode dennoch vor dem Hintergrund, dass es seitens der pakistanischen Führung zumindest erwogen wird, vermeintlich zementierte Positionen vor dem Hintergrund der Beziehungen zu China und wirtschaftlicher Argumente aufzuweichen. Es handelt sich hierbei zudem um eine föderale Entwicklung, die nicht direkt von nationalen Akteuren angestoßen wurde, sondern vielmehr, wie bereits geschrieben, aller Wahrscheinlichkeit nach seinen Ursprung in chinesischen Wirtschaftskreisen hatte. Inwiefern chinesische Investoren nunmehr insbesondere im nördlichen Sektor des CPEC abgeschreckt werden könnten, wird sich zeigen. Eine direkte Intervention der chinesischen Regierung ist allerdings vor dem Hintergrund der gebetsmühlenartig wiederholten Doktrin der

„Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ in China sehr unwahrscheinlich.

Projekte der HSS

Der stark akademisch ausgerichtete Ansatz der HSS in Pakistan setzt an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik an, und versucht die vorhandene Lücke insbesondere mit Bezug auf föderale Themenstellungen und im Bereich des regionalen Dialogs zu schließen. Neben wissenschaftlichen Fachkonferenzen und Seminaren zur Steigerung der akademischen Qualität und Förderung der Befassung mit innenpolitischen Themenstellungen, werden landesweit sowie provinzübergreifend Seminare und Workshops mit aktuellen sowie zukünftigen politischen Entscheidungsträgern sowie jungen Menschen durchgeführt. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Stärkung von Kenntnissen für interprovinzielle Konfliktlösungsmechanismen wie beispielsweise dem *Council of Common Interests* gelegt.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/pakistan

Fazit

Es bleibt abzuwarten, ob die vertraglich vereinbarten Investitionen seitens Chinas tatsächlich stattfinden. Neuere, bisher nicht veröffentlichte, Studien zeigen auf, dass von den in der Vergangenheit zahlreich unterzeichneten Abkommen zwischen Pakistan und China, wirtschaftlich gesehen nur ein relativ geringer Anteil tatsächlich implementiert wurde, die anvisierten Investitionssummen in der Regel bei weitem nicht erreicht wurden. Aufgrund der enormen Spannbreite und Bedeutung, denen solche Abkommen und ihre Implementierung dennoch in Pakistan beigemessen werden, sowie der effektiv (perzipiert) sehr viel tiefer greifenden Freundschaft zwischen China und Pakistan wird diese Tatsache keinen Einfluss auf die weitere Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen mit China haben. Es ist allerdings davon auszugehen,

dass der CPEC, wenngleich ohne negative Implikationen für zwischenstaatliche Beziehungen zwischen China und Pakistan (Indien auf der anderen Seite ist äußerst skeptisch hinsichtlich eines Ausbaus des CPEC und hat vielfach öffentlich Beschwerde eingelegt), weiterhin empfindliche Nagelproben für die innerstaatlichen, sprich interprovinziellen Beziehungen entwickeln wird. Während infrastrukturelle Megaprojekte wie der CPEC in China als zentralistisch regiertem Staat als Mittel gesehen werden, entlegene Regionen des Reichs der Mitte zu erschließen, und diese am wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben zu lassen, wird es analog Aufgabe der pakistanischen Regierung sein, solchen Herausforderungen weiterhin proaktiv und föderal zu begegnen, und die Stimmen aller Provinzen in den erforderlichen Institutionen nicht nur zu hören, sondern auch in die weitere Planung einfließen zu lassen. Hierbei sollte verfassungsrechtlich vorgesehenen Foren wie dem CCI absolute Priorität eingeräumt werden. Daneben sollte der Entwicklung eines horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie einer Stärkung der einzelnen Provinzministerien verstärktes Augenmerk gewidmet werden. So ist beispielsweise in Deutschland den Bundesländern vereinzelt das Recht zum eigenverantwortlichen Abschluss internationaler Verträge ohne Einschaltung der Bundesregierung verfassungsrechtlich zugestanden.¹⁵

Sollte trotz verschiedener Versprechen in der politischen Sphäre dem Ausbau von Infrastrukturprojekten im Punjab Priorität eingeräumt werden, so würde dies zu einer Zementierung bestehender Asymptorien als auch wirtschaftlicher Asymmetrien in Pakistan führen, und mittelfristig ein Zusammenbrechen der Föderation in greifbare Nähe rücken lassen. Weiterhin macht die nahezu völlige Absenz indigener wissenschaftlicher Abhandlungen über CPEC in den vergangenen drei Jahren die Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung pakistanischer Universitäten und Think-Tanks auf mögliche Vor- und Nachteile solcher Projekte deutlich. Während die *Planning Commission* in

den vergangenen Jahren verstärkt wissenschaftliche Expertise von außen in ihre Planungen einbezogen hat, ist der akademische Austausch insbesondere mit dem Ausland weiterhin suboptimal ausgebildet, und bedarf eines besonderen Augenmerks.

|| Kristof Duwaerts

Auslandsmitarbeiter Pakistan

ANMERKUNGEN

- 1 Henderson, Barney (2013): China-Pakistan friendship 'sweeter than honey', says Nawaz Sharif. The Telegraph, 05.07.2013, URL <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/pakistan/10161516/China-Pakistan-friendship-sweeter-than-honey-says-Nawaz-Sharif.html> [15.02.2016]; Mateen Haider (2015): Economic corridor in focus as Pakistan, China sign 51 MoUs, Dawn, 20.04.2015. URL <http://www.dawn.com/news/1177109> [15.02.2016].
- 2 Bei „One Belt one Road“ handelt es sich um eine vom chinesischen Präsidenten Xi Jinping im Jahr 2013 vorgestellte Seidenstraßeninitiative des 21. Jahrhunderts. Ziel ist es, vormalige Anrainerstaaten der Seidenstraße über ein engmaschiges Straßennetz wirtschaftlich miteinander zu verbinden, und Chinas Führungsrolle in der Region zu unterstreichen. Das Netz soll sich über den gesamten asiatischen Raum bis Europa ausstrecken, und in einem als „maritime Seidenstraße“ betitelten Nebenprojekt bis nach Afrika reichen.
- 3 Vgl. Irfan Haider (2015): Details of agreements signed during Xi's visit to Pakistan, Dawn, 20.04.2015, URL <http://www.dawn.com/news/1177129> [15.02.2016].
- 4 Vgl. Shoaib-ur-Rehman Siddiqui (2015): CPEC, a Game Changer, to Benefit Region: Ahsan Iqbal, Business Recorder, 30.04.2015, URL <http://www.brecorder.com/top-news/108-pakistan-top-news/240354-cpec-a-game-changer-to-benefit-entire-region-ahsan-iqbal.html> [15.02.2016].
- 5 Vgl. Ministry of Planning, Development & Reform (2016): CPEC, URL http://www.pc.gov.pk/?page_id=2731 [15.02.2016].
- 6 Bei All Parties Conferences (APC) handelt es sich um ein von Nawaz Sharif oftmals genutztes, verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Format, welches der Einigung der im Parlament vertretenen Parteien dient. Die APC werden vom Premierminister bei Fragen nationaler Spannweite einberufen, die Führer der einzelnen Parteien nehmen teil. Durch die Einbindung aller Parteien wird eine nationale Einheit suggeriert.
- 7 Vgl. Noorani, Ahmad (2016): CPEC route controversy routed. The News, 16.01.2016. URL <http://www.thenews.com.pk/print/90708-CPEC-route-controversy-routed> [15.02.2016].
- 8 Vgl. Manan, Abdul (2016): PM forms committee for redressal of reservations on CPEC. Express Tribune, 15.01.2016. URL <http://tribune.com.pk/story/1028011/pm-forms-committee-for-redressal-of-reservations-on-cpec/> [15.02.2016].
- 9 Vgl. APP (2015): Kashghar-Gwadar trade route: KP Assembly passes unanimous resolution against proposed changes, Daily Times, 07.02.2015, URL: <http://www.dailytimes.com.pk/national/07-Feb-2015/kashghar-gwadar-trade-route-kp-assembly-passes-unanimous-resolution-against-proposed-changes> [15.02.2016].
- 10 Beim CCI handelt es sich um ein erstmals in der derzeit gültigen Verfassung von 1973 vorgesehenes Format, welches der Einigung provinzieller Akteure bei interprovinziellen Streitigkeiten dienen soll. Gem. dem 18. Verfassungszusatz muss der CCI mindestens einmal alle 90 Tage zusammentreten. Vorgesehene Teilnehmer sind der Prime Minister, die Chief Minister der vier Provinzen, sowie drei föderale Minister (in der Regel solche, in deren Ressort die Verhandlungsthemen handeln). Ein CCI kann von den fünf Erstgenannten jeder-

zeit einberufen werden, hat allerdings aufgrund einer anderen Schwerpunktsetzung seitens Premierminister Sharif, sowie eines allgemein als schwach eingestuften federführenden Ministeriums für interprovinzielle Angelegenheiten keine nennenswerten Ergebnisse hervorzubringen vermocht. Zudem wurde das verfassungsrechtliche Ziel von mindestens vier Treffen im Jahr verfehlt.

- 11 Vgl. Mukhtar, Imran (2016): Govt given 15 days to convene CCI meeting, *The Nation*, 13.02.2016, URL <http://nation.com.pk/national/13-Feb-2016/govt-given-15-days-to-convene-cci-meeting> [15.02.2016].
- 12 Vgl. Ministry of Planning, Development & Reform (2016): CPEC – Energy Priority Projects, URL http://www.pc.gov.pk/?page_id=5352 [15.02.2016].
- 13 Vgl. AFP (2016): Chinese pressure sees Pakistan mull constitutional status of Gilgit-Baltistan. *Express Tribune*, 07.01.2016. URL: <http://tribune.com.pk/story/1023523/chinese-pressure-sees-pakistan-mull-constitutional-status-of-gilgit-baltistan/> [15.02.2016]; Vgl. AFP (2016): Pakistan mulls elevating status of Gilgit-Baltistan on Chinese insistence, *Dawn*, 08.01.2016, URL <http://www.dawn.com/news/1231394> [15.02.2016].
- 14 Vgl. Mir, M.A. (2016): Kashmir cause: AJK govt opposes provincial status for Gilgit-Baltistan. *Express Tribune*, 10.01.2016, URL <http://tribune.com.pk/story/1024938/kashmir-cause-ajk-govt-opposes-provincial-status-for-gilgit-baltistan/> [15.02.2016]; Vgl. *Kashmir Observer* (2016): Provincial status for Gilgit Baltistan. 20.01.2016, URL <https://kashmirobsvr.net/2016/editorial/provincial-status-gilgit-baltistan-2313> [15.02.2016].
- 15 Dies ist in Deutschland verfassungsrechtlich in Art. 32 III GG geregelt.

DEZENTRALISIERUNG IN INDONESIEN:

DER DRITTE WEG ZWISCHEN FÖDERALISMUS UND ZENTRALISMUS

|| Ulrich Klingshirn

In diesem Artikel werden die demokratischen Reformen in Indonesien unter dem dritten Präsidenten dieses Landes, Professor B. J. Habibie, behandelt, insbesondere die Dezentralisierung des Staatsaufbaus in Indonesien. Es werden grundlegende Aspekte dieser Staatsform analysiert, wie das Verhältnis der Kompetenzen von Zentralstaat zu autonomen Regionen, Formen der Fiskaldezentralisierung und die Auswirkungen für die regionale Entwicklung in Indonesien.

Die Diversität von Indonesien als politische Herausforderung für die Staatsstruktur

Nach einer Diktatur von 31 Jahren trat der zweite Präsident Indonesiens, Suharto, am 21.05.1998 auf Druck des indonesischen Parlamentes zurück. Im Staatsaufbau setzte er auf zentralistische Strukturen mit einer Konzentration auf die Hauptstadt Jakarta und die Hauptinsel Java. Diese Konzentration

führte zu großen regionalen Disparitäten zwischen den westlichen und östlichen Landesteilen in der sozio-ökonomischen Entwicklung. So besteht Indonesien nicht nur aus Jakarta und Java, sondern aus über 17.000 Inseln, von denen knapp 6.000 bewohnt sind. Die über 250 Millionen Einwohner teilen sich in über 300 verschiedene Ethnien auf.¹ Sie sprechen rund 250 Regionalsprachen und mindestens noch einmal so viele Dialekte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen in Indonesien 34 Provinzen mit 415 autonomen Landkreisen und 93 autonomen Städten.² Allein im Zeitraum von 1999 bis 2013 entstanden 217 neue autonome Regionen, wobei die Landkreise und kreisfreien Städte in Indonesien wesentlich größere Kompetenzen haben als etwa Gebietskörperschaften in Deutschland. Die Ernennung einer autonomen Region basiert auf einer Analyse verschiedener Indikatoren, wie Größe der Bevölkerung und Bereit-



Quelle: TUBS (2012): Karte der politischen Gliederung von Indonesien, URL https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indonesia_administrative_divisions_-_de_-_colored.svg [10.01.2016].

stellung zentralörtlicher Versorgungs- und Dienstleistungsfunktionen. In der Tendenz zeigt sich, dass Städte und Landkreise mit mehr als 150.000 Einwohnern den Status einer autonomen Region erhalten, wobei dessen Festlegung durch ein Gesetz der Zentralregierung legalisiert wird.

Diese Diversität Indonesiens verdeutlicht die Schwächen eines zentralistischen Systems, das unter Suharto ausgebildet worden ist. In der Tat kam es in der Übergangsphase nach dem Rücktritt des Präsidenten zu gewaltsamen Protesten und Aufständen in den sogenannten äußeren Inseln, wie beispielsweise auf Sumatra, Sulawesi und Kalimantan. Die Politiker dieser Regionen forderten größere Mitspracherechte in der Politik Indonesiens und eine gerechtere Verteilung der Finanzmittel zur Entwicklung ihrer Regionen. Ein weiteres Motiv ist auch die starke Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region, die sich im unterschiedlichen kulturellen Erbe und religiösen Orientierungen widerspiegelt.³

Regionale Unruhen in Indonesien nach der Einführung der jungen Republik – Indonesien im Jahr 1949

Diese Fakten verdeutlichen, dass während des Transformationszeitraums nach dem Sturz Suhartos die nicht zu unterschätzende Gefahr einer territorialen Desintegration und der Aufsplitterung des Staates Indonesiens in unabhängige Provinzen bestand. Unter dem Eindruck des Zerfalls des föderalen Staates Jugoslawien in den 80er Jahren wurde in der Weltpresse auf die Gefahr einer möglichen „Jugoslawisierung“ des Staates Indonesien aufmerksam gemacht.⁴

Zu dieser Einschätzung trugen auch die Erfahrungen der neueren indonesischen Geschichte bei. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens im Jahr 1945 und dem erfolgreichen Befreiungskrieg gegen die niederländische Besatzung, führten 1949 bilaterale Verhandlungen der indonesischen mit der niederländischen Regierung zur Eigenständigkeit der Republik Indonesiens. Die ehe-

malige niederländische Kolonialmacht gewährte diesem Land die Unabhängigkeit nur unter der Bedingung, dass Indonesien die Staatsform einer Föderation von Teilstaaten (*Kesatuan Negara*) übernehme. Durch diese Festlegung wollte die niederländische Regierung weiterhin Einfluss auf einige indonesische Regionen ausüben.⁵ Das Konzept einer Föderation von Teilstaaten bewährte sich jedoch nicht in der Praxis und schon rasch entstanden in einzelnen Provinzen Widerstandsbewegungen gegenüber dem indonesischen Nationalstaat, dessen Einheit in Gefahr war.⁶ Bekannte Organisationen des Widerstands waren beispielsweise:

- Die islamische Widerstandsbewegung *Darul Islam* in West Java, die für die Einführung eines Islamstaates kämpfte und erst Ende der 50er Jahre vom indonesischen Militär besiegt werden konnte.
- Die Guerillabewegungen *PRRI* (Revolutionäre Republik Indonesia)“ in Westsumatra und *RMS* (*Republik Maluku Selatan*) in Südmaluku, die eher aus ethnischen Gründen für einen eigenen Nationalstaat eintraten.
- Die Unabhängigkeitsbewegungen *GAM* (*Gerakan Aceh Merdeka*) in der Provinz Aceh und *OPM* (*Organisasi Papua Merdeka*), in West Papua die aus religiösen und ethnischen Gründen für eine Loslösung vom Nationalstaat kämpften und teilweise bis heute noch aktiv sind.⁶

Der Separatismus nach der Unabhängigkeit Indonesiens führte dazu, dass der damalige Präsident, Soekarno, bereits im Jahr 1950 die föderale Struktur des Staates Indonesiens aufhob und den von ihm gewünschten Zentralstaat einführte. Die schlechten Erfahrungen mit den regionalen Aufständen aus dieser Zeit prägen bis heute das eher negative Meinungsbild der indonesischen Politik und Gesellschaft zu Formen des Föderalismus. Vereinfacht ist dies auf folgende zwei Gründe zurückzuführen: Die Angst vor dem Zerfall der nationalen und territorialen Integrität des Inselreiches Indonesiens, sowie der politische Druck der

ehemaligen niederländischen Kolonialmacht, die Staatsform Indonesiens als Föderation aus Teilstaaten aufzubauen.⁷

Einführung der Demokratie und der Dezentralisierungspolitik in Indonesien

a) Demokratische Reformen und Institutionen

Der Sturz Suhartos am 21. Mai 1998 führte zu einem „Big-Bang“ in der Demokratisierung Indonesiens.⁸ Noch am gleichen Tag wurde der Vizepräsident Prof. B. J. Habibie als Nachfolger von Präsident Suharto ernannt. In seiner Amtszeit von nur 517 Tagen führte der dritte Präsident Indonesiens entscheidende Reformen in Politik, Staat und Gesellschaft durch. In seiner Reformpolitik verkündete er schon im Mai 1998 die allgemeine Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Aufhebung der Beschränkungen zur Gründung von Parteien und Gewerkschaften. Er legte den Grundstein zum Aufbau demokratischer Institutionen, wie die Schaffung von Behörden zur Durchführung demokratischer Wahlen, einer angegliederten Wahlaufsichtsbehörde zum Aufbau des indonesischen Verfassungsgerichts.

b) Dezentralisierungspolitik in Indonesien

Die größte Leistung von ihm ist aber die Einführung einer Politik, die den autonomen Regionen, insbesondere den Landkreisen und Städten, einen größeren Spielraum in der selbstständigen Entwicklung ihrer Regionen verschaffte. Habibie hatte dabei die Wahl zwischen verschiedenen Konzeptionen des Staatsaufbaus, die in einer Reichweite von zentralistischen bis föderalen Staatsstrukturen liegen. Obwohl Berater, vor allem ausländischer Organisationen (z.B. AusAID, USAID, die frühere bundesdeutsche GTZ), sich ausdrücklich für die Einführung einer föderalen Staatsform einsetzten, entschied sich Habibie für die Dezentralisierung als geeignete Alternative zum Staatsaufbau in Indonesien. Professor Habibie war fest davon überzeugt, dass nur durch die Einfüh-

rung dezentraler Strukturen die nationale Einheit, aber auch gleichzeitig die Selbstbestimmung der Bürger in den Regionen des Landes gewahrt werden könne.⁹

Aus diesem Grund setzte er bei der Entwicklung dezentraler Strukturen bewusst auf bestehende territoriale Verwaltungsstrukturen, die schon zu Zeiten der niederländischen Besatzungsmacht entwickelt wurden. Er bezog sich auf territoriale und administrative Einheiten, wie die Landkreise (*Regencies*) sowie die Städte und Provinzen (*Negara*). Diese Gliederung bestand auch nach dem indonesischen Unabhängigkeitskrieg fort. Die indonesischen Städte und Landkreise sind die eigentlichen Nutznießer der Dezentralisierungspolitik. Sie erhielten weitreichende Kompetenzen in der Selbstverwaltung ihres Territoriums und werden deswegen auch als „autonome Regionen“ (*Daerah Otonom*) bezeichnet. Diese Regionen sind in etwa vergleichbar mit den kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland, wobei ihre Kompetenzen die Aufgabenbereiche der deutschen Städte und Gemeinden überschreiten. Sie erhalten über einen zentralen Schlüssel Finanzzuteilungen vom Zentralstaat. Ebenso haben sie das Recht, lokale Steuern und Gebühren zu erheben. Diese finanziellen Mittel können von den autonomen Regionen selbstständig ausgegeben und für die Entwicklung des jeweiligen Landkreises oder der jeweiligen Stadt eingesetzt werden. Waren sie unter Präsidenten Suhartos lediglich untere Verwaltungsebenen, so wurden sie nun erheblich aufgewertet und sind in ihrer Bedeutung mit der früher übergeordneten Provinzverwaltung gleichgestellt. Die indonesischen Provinzen sind dagegen eher als eine administrative Verwaltungseinheit anzusehen und haben zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eine koordinierende Funktion zwischen den Landkreisen und Städten. Wie in Tabelle 1 dargestellt, veränderten sich die hierarchischen Kompetenzebenen wie folgt:¹⁰

Tab. 1: Staatsaufbau in Indonesien nach Einführung der Dezentralisierung

Ebene	Politische Verantwortung	Politische Positionierung	Verwaltungsaufgaben
Zentralstaat	Verabschiedung von Gesetzen zur Dezentralisierungspolitik, Kontrolle der autonomen Regionen insb. der lokalen Verordnungen und der Finanzierung der autonomen Städte und Landkreise.	Höchste politische und verwaltungstechnische Ebene, die den Rahmen der Dezentralisierungspolitik in Indonesien vorgibt sowie regionale Verordnungen und Haushaltsansätze überprüft.	Besonders das Finanz- und Innenministerium ist zur Kontrolle der Regierungsführung in den autonomen Regionen verpflichtet.
Provinzen	Die gewählten Provinzregierungen sind nur bedingt autonome Regionen und haben eher Verwaltungsaufgaben in der Koordination der autonomen Städte und Regionen.	Die Provinzregierungen sind überwiegend mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt und entwickeln keine eigenständige Regionalpolitik. Da sie den Städten und Landkreisen gleichgestellt sind, haben sie keine Aufsichtsfunktion über diese autonomen Regionen.	Führung und Verantwortung einer eigenständigen Provinzverwaltung, Übernahme von administrativen Aufgaben der Koordination zwischen den autonomen Städten und Landkreisen.
Autonome Städte und Landkreise (autonome Regionen)	Den politischen Organen der gewählten Stadt- und Kreisregierungen wurden weitgehende Kompetenzen und Aufgabenbereiche übertragen, zum Beispiel die Verfügung lokaler Verordnungen und das Recht auf eigene Haushaltsführung.	Die autonomen Städte und Landkreise sind die Träger der Dezentralisierung und gleichgestellt mit den Provinzregierungen.	Führung und Verantwortung einer eigenständigen Verwaltung der autonomen Städte und Landkreise.

Zusammenstellung des Autors, Jakarta 12/2015.

Daneben sehen die Dezentralisierungsgesetze auch den Zusammenschluss von gewählten Organen der autonomen Städte und Landkreise vor. Es bildete sich die Vereinigung der Landräte (*APKAS*), der Bürgermeister (*APEKS*), der Kreis- und Stadtparlamente (*ADKAS*) sowie danach die Vereinigung der ebenfalls gewählten Provinzgouverneure (*APPS*).¹¹ Diese Vereinigungen sind als eine Vertretung der Interessen der autonomen Regionen anzusehen und haben ein Anhörungsrecht bei

Fragen der Dezentralisierungspolitik in Indonesien.

Die Tabelle 1 verdeutlicht, dass Habibie durch die Dezentralisierungspolitik einen veränderten Staatsaufbau schuf, der die Position der früher untergeordneten kommunalen Gebietskörperschaften unter dem Begriff „autonome Regionen“ erheblich aufwertete und die der Provinzverwaltung schwächte – eine Politik, die unter dem Motto „Teile und Herrsche“ verstanden werden kann. Als Konsequenz daraus kam es zu einer weitrei-

chenden Stabilisierung der territorialen Integrität des Staates Indonesiens, wobei die Forderung nach Unabhängigkeit in den Regionen zurückging. Dies gelang allerdings nicht in der Provinz Nanggroe Aceh Darussalam im Norden Indonesiens, die im Jahr 2011 nach einem mehr als 30-jährigen Bürgerkrieg zur Einführung eines Islamstaates den Status einer Sonderprovinz mit weitreichenden Kompetenzen erhielt. Seitdem konzentriert sich die Provinzregierung in ihrer Politik besonders auf die Umsetzung einer strikten Scharia-Gesetzgebung und weniger auf die Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen. Ein weiterer Sonderfall ist der indonesische Teil von Papua, in welchem Unabhängigkeitsbewegungen bestehen. Aus diesem Grund wird von der Zentralregierung gegenwärtig die Einführung einer Sonderprovinz für den indonesischen Teil von Papua diskutiert, die die politische Situation und ethnische Zusammensetzung der austromelanesischen Bevölkerung in diesem Gebiet von Papua besonders berücksichtigt.

c) Gesetzliche Grundlagen zur Politik der Dezentralisierung und Fiskaldezentralisierung in Indonesien

Die Dezentralisierung des indonesischen Staates wurde im Wesentlichen durch zwei Gesetze festgelegt:

- Einem Gesetz zu Kompetenzen und Regierungsführung in den autonomen Regionen, also den Städten, Landkreisen und auch unter Einschränkungen den Provinzen (vgl. Gesetz Nr. 22 / Jahr 1999 zur Regierungsführung in den autonomen Regionen)¹² sowie
- einem weiteren Gesetz zur Fiskaldezentralisierung zwischen der Zentralregierung und den autonomen Regionen (Gesetz Nr. 25 / Jahr 1999), das im Wesentlichen Fragen der Finanzierung und finanziellen Selbstverwaltung der autonomen Regionen regelt.¹³

Die Implementierung dieser beiden Gesetze führte zu einem völligen Umbruch der

bisherigen zentralistischen Ordnung hin zu einem Konzept der kommunalen Gebietskörperschaften, die nun durch demokratische Wahlen, selbstständige Politikgestaltung und Haushaltsführung geprägt sind. Nach dem Gesetz Nr. 22/1999 werden in den autonomen Regionen regelmäßig demokratische Wahlen zur Besetzung der lokalen Parlamente (*DPRD*) durchgeführt. Die Anzahl der Abgeordneten eines lokalen Parlaments ist je nach Bevölkerungsanzahl einer autonomen Region unterschiedlich und umfasst ca. 25 bis 50 Abgeordnete pro Stadt oder Landkreis. Sie sind dazu berechtigt einen Landrat (*Bupati*), Bürgermeister (*Walikota*) oder Provinzgouverneur (*Gubernur Propinsi*) zu wählen. Nach dem ursprünglichen Gesetz Nr. 22/1999 wurde der Bürgermeister/ Landrat einer autonomen Region durch das lokale Parlament gewählt und wurde so durch eine parlamentarische Mehrheit einer Partei oder Parteienkoalition gestützt. In der Praxis kam es trotzdem häufig zu Spannungen zwischen Exekutive und Legislative, bei dem die Bürgermeister oder Landräte in ihren Entscheidungen weitestgehend abhängig von den Beschlüssen der lokalen Parlamente waren. Diese Abhängigkeit zeigt sich besonders deutlich an der Tatsache, dass der Repräsentant einer autonomen Regierung auf jährlicher Basis einen Rechenschaftsbericht vor dem lokalen Parlament ablegen musste, der im Falle einer Ablehnung auch zu einem Amtsenthebungsverfahren während einer Legislaturperiode führte. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurde nach dem neuen Dezentralisierungsgesetz Nr. 32/2004 eine Trennung der Wahlen für das Parlament und die Bürgermeister/ Landräte eingeführt.¹⁴ Die Bürger einer autonomen Regierung haben nun das Recht, ihren politischen Repräsentanten und ihre Abgeordneten in unterschiedlichen Wahlgängen zu wählen, wobei die Wahlkandidaten Mitglieder einer Partei oder auch nach einem Beschluss des Verfassungsgerichts unabhängige Kandidaten sein können. Generell ist das personenbezogene Wahlsystem bei der Bevölkerung in Indonesien und auch in den autonomen Regionen sehr populär.

Nach den Dezentralisierungsgesetzen wurden verschiedene Kompetenzen an die autonomen Regionen (Städte/Landkreise) übertragen, wie beispielsweise die Verantwortung für die Bereiche öffentliche Bauvorhaben, Landwirtschaft, Verkehr, Industrie und Handel, Arbeitsmarkt und Umweltschutz. Die Aufgaben des Zentralstaates umfassen währenddessen folgende Bereiche: Auswärtige Beziehungen, Verteidigung und Sicherheit, Währung, Justiz, Religion,

staatliches Verwaltungssystem sowie die gesamtwirtschaftliche und nationale Planung. Eine Kompetenzaufteilung zwischen Zentralstaat und autonomen Regionen erfolgte in den Sektoren Gesundheit, Erziehung und Ausbildung, Wirtschaftsförderung sowie der Waldbewirtschaftung.

Die tägliche Praxis zeigt, dass die indonesischen Städte und Landkreise durchaus in der Lage sind, die ihnen zugeordneten

Tab. 2: Gesetze zur Dezentralisierung / Fiskaldezentralisierung

Gesetz	Kompetenzen
Nr. 22/1999 zur Dezentralisierung und Regierungsführung in den autonomen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Städte und Landkreise erhalten das Recht auf freie und demokratische Wahlen des lokalen Parlaments, das den jeweiligen Bürgermeister / Landrat wählt. • Volle Verantwortung der autonomen Städte und Landkreise für die Bereiche öffentliche Bauvorhaben, Landwirtschaft, Verkehr, Industrie und Handel, Arbeitsmarkt und Umweltschutz
Nr. 32/2004 zur Dezentralisierung und Regierungsführung in den autonomen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Regionen erhalten das Recht auf freie und demokratische Wahlen, die getrennt für die Wahl des Bürgermeisters / Landrats und das lokale Parlament durchgeführt werden.
Gesetz	Einnahmen der autonomen Städte und Landkreise
Nr. 25/1999 zur Fiskaldezentralisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Recht der autonomen Städte und Landkreise auf Erhebung eigener Steuern und Abgaben, die zu 90 Prozent für den lokalen Haushalt verwendet werden können (<i>PAD = Pendapatan Asli Daerah</i>). • Gewinne aus Bergbau sowie Erdöl- und Gasförderung verbleiben nur zu zehn Prozent in den öffentlichen Haushalten der autonomen Städte und Landkreise. • Generelle Schlüsselzuweisungen des Zentralstaates an die autonomen Regionen (<i>DAU = Dana Alokasi Umum</i>), die sich durch einen Verteilerschlüssel aus verschiedenen Entwicklungsindikatoren zusammensetzen. • Besondere Schlüsselzuweisungen für strukturell schwache autonome Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf (<i>DAK = Dana Alokasi Khusus</i>) • Schlüsselzuweisungen zur Durchführung der Aufgaben der Provinzregierung (Verwaltung und Durchführung) überregionaler Vorhaben in der Provinz (<i>Dana Dekonsentrasi</i>).

Zusammenstellung des Autors, Jakarta 12/2015.

Aufgaben zu übernehmen. Aufgrund von speziellen zentralstaatlichen Zuweisungen, werden die Regionen dazu befähigt, Krankenhäuser und Schulen zu bauen, wobei die Vorgaben zu den gesetzlich festgelegten Mindeststandards von Krankenhäusern und die Gestaltung des Schulcurriculums weiterhin in den Händen des Zentralstaates liegen. Ein Problembereich sind allerdings lokale Verordnungen, die die freie Religionsausübung einschränken und somit zur Diskriminierung religiöser Minderheiten führen. Diese Verordnungen stehen eindeutig im Widerspruch zu der indonesischen Verfassung, nach der die freie Religionsausübung zu schützen ist.

Im Rahmen der Fiskaldezentralisierung stehen den Städten und Landkreisen verschiedene Einkommensquellen zur Verfügung, die im Rahmen eines Verteilerschlüssels zwischen den autonomen Regionen und dem Zentralstaat aufgeteilt werden. Lokale Einnahmen erzielen die autonomen Regionen vor allem aus der Erhebung von Grundsteuern und weiteren lokalen Steuern (*PAD = Pendapatan Asli Daerah*), während in anderen Bereichen wie z.B. der Waldbewirtschaftung, des Bergbaus oder der Erdöl- und Gasförderung ein Großteil der Einnahmen an die Zentralregierung fließt. Als finanziellen Ausgleich erhalten die autonomen Regionen generelle Schlüsselzuweisungen des Zentralstaates (*DAU = Dana Alokasi Umum*) sowie in Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf zusätzliche Schlüsselzuweisungen (*DAK = Dana Alokasi Khusus*) durch den Zentralstaat. Diese Mittelzuweisungen sind besonders für die Entwicklung peripher gelegener Inseln und im strukturschwachen Ost-Indonesien von großer Bedeutung.¹⁵ Nach einer Analyse des indonesischen Finanzministeriums aus dem Jahr 2014 bestehen große regionale Diskrepanzen bei der Höhe der Eigeneinnahmen von autonomen Regionen. Relativ hohe Eigeneinnahmen mit einem Anteil von 35-40 Prozent am Gesamthaushalt erzielen lokale Gebietskörperschaften auf den Inseln Java und Bali, während in den strukturschwachen östlichen Regionen (Regionen Nusa Tengga-

ra, Maluku und Papua) die Anteile der Eigeneinnahmen nur bei 7-14 Prozent liegen. Die zentralen Schlüsselzuweisungen sind in den letztgenannten Regionen mit über 80 Prozent sehr hoch.

Eine weitere Finanzierungsquelle der autonomen Regionen sind Mittelzuweisungen an die Provinzverwaltungen. Diese stehen insbesondere für Aufgaben zur Koordination von Belangen der Landkreise und Städte in der jeweiligen Provinz zur Verfügung. Diese Zuweisungen oder auch *Dana Dekonsentrasi* genannt, wurden schon zur Zeit des Zentralismus unter Präsident Suharto zur Entwicklung der Provinzen zur Verfügung gestellt. Sie dienen heutzutage überwiegend dem Ausbau der übergreifenden Provinzinfrastruktur. Ein direkter Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen wie in der föderalen Bundesrepublik Deutschland angewendet, wird in Indonesien zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht durchgeführt.

Erfahrungen mit der Dezentralisierungspolitik in Indonesien

Die Dezentralisierungspolitik in Indonesien kann auf eine 16-jährige Entwicklung zurückblicken. Die Dezentralisierungsgesetze Nr. 22/1999 und Nr. 25/1999 führten zu erheblichen Impulsen für die Entwicklung indonesischer Städte und Landkreise. Diese regionale Entwicklung basiert auf einem funktionierenden, demokratischen System, das durch die gegenseitige Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative, der Mitwirkung der Bürger an der Entwicklung ihrer Region, den Aufbau einer lokalen Parteienlandschaft und einer freien Presse gekennzeichnet ist. Diese Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass die Bürger sich stärker mit ihren autonomen Regionen identifizieren und Ereignisse in der Lokalpolitik vielfach als bedeutsamer empfinden als nationale Politikgestaltung. Auf der Ebene der autonomen Regionen bildeten sich lokale politische Eliten, die in den Städten und Landkreisen gesellschaftliche und politische Machtstellungen innehaben und diese nur ungern mit Vertretern der Provinzverwal-

tung oder des Zentralstaates teilen. Diese Eliten sind zunehmend in die weitverbreitete Korruption in den autonomen Städten und Landkreisen verwickelt. Ein weiteres Problem der Dezentralisierungspolitik ist die Tatsache, dass durch die große Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften zentralstaatliche Planungen zu Widerstand bei den lokalen Regierungen führen und damit staatliche Interventionen der Zentralregierung nur schwierig umsetzbar sind.

Die Sonderstellung der autonomen Regionen ist auch einer der Gründe, warum sich in letzter Zeit die Anzahl der Städte und Landkreise in Indonesien erheblich erhöhte. Allein im Zeitraum von 1999 bis 2013 entstanden 217 neue autonome Regionen.¹⁶ Dieser Zuwachs an Städten und Landkreisen verursacht erhebliche Mehrkosten für die Zentralregierung und führt damit zu unzureichenden Finanzmitteln für die Entwicklung der jeweiligen Region. Trotzdem kann die Dezentralisierungspolitik generell als erfolgreich bezeichnet werden. Dies ist besonders in der Entwicklung der zentralen Städte und Gemeinden in den äußeren Inseln Indonesiens festzustellen, die auch wirtschaftliche Impulse für die jeweiligen Regionen geben. Beispiele dafür sind u.a. die zentralen Städte Medan in Nord-Sumatra, Makassar in Süd-Sulawesi sowie Balikpapan in Ost-Kalimantan. Trotz dieser Tatsache kann die Dezentralisierungspolitik das Problem der wirtschaftlichen Disparitäten in Indonesien nur unzureichend lösen. Besonders die wirtschaftlich schwachen Städte und Landkreise im östlichen Landesteil sind trotz einer staatlichen Mittelzuteilung von mehr als 80 Prozent des Haushaltes nur bedingt in der Lage, grundlegende Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Ausbildung und Straßenbau zu gewährleisten. Regionen mit guter natürlicher Ausstattung haben dagegen den Vorteil, zusätzlich zu den staatlich garantierten Mittelzuweisungen auf eigene Finanzquellen zurückgreifen zu können.

Ein besonderes Problem ist die unzureichende Kontrolle der autonomen Städte und Landkreise durch Institutionen des Zentral-

staates. Bei der Festlegung lokaler Verordnungen und des öffentlichen Haushalts in den Regionen werden zum Teil die Grundlagen der indonesischen Verfassung und der Dezentralisierungsgesetze nicht beachtet. Eine Überprüfung durch zentralstaatliche Einrichtungen erscheint schwierig, da das indonesische Innen- und Finanzministerium bis heute keine geeigneten institutionellen Außenstrukturen entwickelt hat, um die autonomen Regionen effizienter zu kontrollieren. Aufgrund dieser Tatsache müssen lokale Verordnungen und Haushaltspläne an die jeweiligen Ministerien in Jakarta geschickt werden, um von dort geprüft zu werden. Ob dies aber bei einer Anzahl von mehr als 500 autonomen Regionen technisch und inhaltlich möglich ist, erscheint mehr als fraglich.

Projekte der HSS

Die HSS in Jakarta beschäftigt sich seit dem Sturz des Präsidenten Suhartos im Jahr 1998 mit Impulsen der Dezentralisierungspolitik für die Regionen in Indonesien. In Städten und Landkreisen dieses Landes konnte die HSS gemeinsam mit ihren Partnern zahlreiche Gutachten zur Effizienz öffentlicher Dienstleistungen, Bürgermitwirkung bei lokalen Planungsprozessen, Unterstützung des Aufbaus von Stadt-Umlandverbänden, zum effizienten öffentlichen Nahverkehr sowie zum Management von Georisiken ausarbeiten und teilweise implementieren. Die Ergebnisse dieser Gutachten wurden im Rahmen eines „Fahrstuhlprinzips“ mit Vertretern der zentralstaatlichen Ebene als „Best Practices“ diskutiert und gelten als Vorbild für weitere autonome Regionen. Hauptsprechpartner sind dabei das Innenministerium, das Ministerium für die Reform des Verwaltungswesens sowie das staatliche Institut für öffentliche Verwaltung.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/indonesien

Dezentralisierung in Indonesien: Der dritte Weg zwischen Föderalismus und Zentralismus

Trotz einer Phase von 16 Jahren Umsetzung der Dezentralisierungspolitik, kann nicht abschließend eingeschätzt werden, ob die Dezentralisierung in Indonesien als eine wirkliche Alternative zu Formen des föderalen oder zentralistischen Staatsaufbaus anzusehen ist. Kritisch betrachtet, ähnelt der Staatsaufbau in Indonesien eher einem Konglomerat von mehr als 500 autonomen Regionen, das schwierig zu regulieren ist und Interventionen des Zentralstaates erheblich erschwert. Das heutige Indonesien ist durch ein Mosaik von Regionen mit unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstandards sowie kulturellen und religiösen Wertevorstellungen geprägt. Diese Diversität spiegelt sich in besonderer Weise in der Vielfalt der autonomen Regionen wider und führt dazu, dass in der indonesischen Bevölkerung der Staat Indonesien eher aus der Sicht der ethnischen Zugehörigkeit und der autonomen Regionen wahrgenommen wird und weniger aus zentralstaatlicher Perspektive. Dieses Phänomen entspricht allerdings dem Aufbau eines Vielvölkerstaates wie Indonesien, dessen territoriale Integrität bei der Beibehaltung einer zentralistischen Staatsform sicherlich gefährdet wäre.

In dieser Hinsicht ist die indonesische Dezentralisierungspolitik durchaus als Erfolg zu werten, da sie unter strikter Einhaltung demokratischer Formen den einzelnen Regionen größtmöglichen Spielraum der regionalen und politischen Entwicklung gewährleistet. Unter diesen Voraussetzungen ist sie sicherlich ein Vorbild für andere Länder, insbesondere in Afrika. Dort standen verschiedene Staaten lange unter der Herrschaft einer Kolonialmacht. Das Territorium dieser Staaten entstand nicht aufgrund von ethnisch- und kulturell homogenen Bevölkerungsgruppen, sondern aufgrund der Gebietsansprüche der jeweiligen Kolonialmacht. Diese koloniale Überformung steht im starken Gegensatz zur Entwicklung der föderalen Staatsform in der Bundesrepublik

Deutschland, die im 19. Jahrhundert aufgrund eines freiwilligen Zusammenschlusses von Königshäusern, Fürstentümern und Stadtstaaten entstand. Durch die Bildung des Bundesrates haben die Bundesländer erhebliche Mitsprache- und Vetorechte bei der Verabschiedung von Gesetzen der Bundesregierung. Allerdings hat der Staat Indonesien bislang bewusst auf derartige Mitbestimmungsrechte verzichtet. Die bestehenden indonesienweiten Zusammenschlüsse von politischen Organen der autonomen Regionen und das indonesische Regionalparlament (*Dewan Perwakilan Daerah / DPD*) haben nur beratende Funktionen bei der Ausarbeitung von Strategien der Dezentralisierungspolitik, beziehungsweise bei der Verabschiedung von Gesetzen, die die Kompetenzen der autonomen Regionen betreffen.

|| Dr. Ulrich Klingshirn

Auslandsmitarbeiter Indonesien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Schott, Christina (2015): Indonesien. Ein Länderporträt.
- 2 Vgl. Wikipedia (2015a): Daftar kabupaten dan kota di Indonesia, URL https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia [11.12.2015].
- 3 Vgl. David, Bettina (2012): Machtverschiebungen zwischen Indonesiens Zentrum und Peripherie, URL <http://www.bpb.de/apuz/75766/machtverschiebungen-zwischen-indonesiens-zentrum-und-peripherie?p=all> [10.01.2016].
- 4 Vgl. Schulze, Fritz / Warnk, Holger (2008): Religion und Identität: Muslime und Nicht-Muslime in Südostasien, S. 9.
- 5 Vgl. Wikipedia (2015b): Geschichte Indonesiens, URL https://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_Indonesiens [10.01.2016].
- 6 Vgl. Setiawan, Arief (2011): Mempertimbangkan Ide Negara Federal (1), URL <https://arieflmj.wordpress.com/2011/mempertimbangkan-ide-negara-federal/#more-1674> [16.01.2016].
- 7 Vgl. Malik, Molak (2013): Pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), URL <http://malika-ips.blogspot.co.id/2013/06/pemberontakan-darul-islam-tentara-islam.html> [10.01.2016].
- 8 Vgl. Hill, Hal (2014): Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia, Singapur, S. 1.
- 9 Vgl. B.J. Habibie (2006): Detik Detik Yang Menentukan, Jakarta, S. 266.
- 10 Vgl. Republik Indonesien (1999a): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, URL http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf [10.01.2016].
- 11 Für weitere Informationen vgl. www.apeksi.or.id/, www.apkasi.org/, www.appsi.or.id/ [16.01.2016].
- 12 Vgl. Republik Indonesien (2004): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 13 Vgl. Republik Indonesien (1999b): Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- 14 Vgl. Republik Indonesien (1999a): http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf [15.01.2016].
- 15 Vgl. Ericson, Damanik (2015): Desentralisasi Fiskal di Indonesia, URL <http://ariplie.blogspot.co.id/2015/05/desentralisasi-fiskal-di-indonesia.html> [12.12.2015].
- 16 Kemendagri (2013): daerah otonomi baru 1999-2013, URL http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2013/04/08/d/a/daerah_otonomi_baru_1999-2013.pdf [12.12.2015].

FÖDERALISMUS IN MYANMAR – EIN PROJEKT MIT OFFENEM AUSGANG

|| Roland Sturm / Achim Munz

Zur Ausgangslage

Am 8. November 2015 fanden in Myanmar¹ die Wahlen statt. Das Militär (Tatmadaw) dominierte bis vor den Wahlen Parlament und Regierung. Tiefgreifende Verfassungsänderungen vor der Wahl und während der Übergangsperiode fanden nicht statt.² Fragen der Durchsetzung einer föderalen Verfassung werden sich deshalb frühestens ab Mai 2016 stellen, wenn die neue Regierung im Amt ist. Dennoch ist es aus mindestens zwei Gründen nicht müßig, sich mit der Föderalisierung Myanmars zu befassen. Erstens haben sich alle relevanten politischen Formationen in Myanmar, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und mit teilweise deutlich unterschiedlichem Föderalismusverständnis für eine föderale Verfassung für Myanmar ausgesprochen. Diese Feststellung trifft allerdings nur zu, wenn man jene, vor allem den Militärs nahestehenden Kräfte hinzuzählt, die die jetzige Verfassung der Republic of the Union of Myanmar schon als föderale verstehen. Zweitens hat im Lande eine mit großen Erwartungen befrachtete Föderalismusdiskussion begonnen, wobei dem Föderalismus sogar zugetraut wird, ein Rahmen zu werden, innerhalb dessen die weiter anhaltenden bewaffneten Auseinandersetzungen mit ethnischen Gruppen befriedet werden können.

Von Beginn seiner eigenständigen Staatlichkeit an wird Myanmar (damals noch Burma, unabhängig 1948) geprägt durch die widerstrebenden Ziele, die Einheit und Unabhängigkeit des Landes zu sichern (zunächst vor allem gegen die britischen Kolo-

nialherrn), und dem Wunsch nach Autonomie seiner Nationalitäten. Für viele der Nationalitäten ist das Panglong-Abkommen von 1947³ zu einem Referenzdokument geworden, das ihnen aus ihrer Sicht innere Autonomie und Staatlichkeit gewährt. Das ist das Föderalismusversprechen, an dem sie sich orientieren. Für die Militärs war der Erhalt der Landeseinheit ausreichende Legitimation für die Machtübernahme 1962 und ein diktatorisches Regime bis 2011. Föderalismus war für die ethnischen Minderheiten Myanmars eine Freiheits-, für die Militärs eine Spalterparole. Letzteres änderte sich erst mit dem Demokratisierungsprozess⁴ im Lande. Nun ließ auch das herrschende Militär zu, dass das Thema „Föderalismus“ öffentlich diskutiert wurde. Das Panglong-Abkommen dient vor allem den ethnischen Minderheiten als Legitimation für ihre Forderung nach einer föderalen Ordnung, die ihnen Selbstregierung, Kontrolle über Bodenschätze und eigene bewaffnete Streitkräfte garantiert. Das Abkommen nennt den Begriff Föderalismus nicht, auch wenn es eine föderale Ordnung impliziert. Der hohe politische Stellenwert des Abkommens erklärt sich auch durch die Tatsache, dass von burmesischer Seite General Aung San als Vertreter der Interimsregierung Burmas dieses Dokument mit den Vertretern der Kachin, Chin und Shan unterzeichnete. General Aung San ist als Vorkämpfer für die Unabhängigkeit Burmas und wegen seiner frühen Ermordung 1947 zum Volksheld geworden. Er ist der Vater der langjährigen Oppositionsführerin⁵, NLD Generalsekretärin und Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi.

Der Föderalismus gehört zu einem Modernisierungspaket mit den Säulen Marktöffnung, Demokratie und Partnerschaft mit den USA. Letztere sehen seit den Zeiten von Hillary Clinton als Außenministerin Myanmar als „ihren“ Demokratisierungserfolg. Dies wurde auch unterstrichen durch die zwei Besuche von Präsident Obama (2014 und 2015) und seine demonstrativen Auftritte mit Aung San Suu Kyi. Auch wenn das Thema Föderalismus hierbei keine Rolle spielte, hat der „föderale“ Vorbildcharakter der USA eine legitimatorische Bedeutung für Föderalismusdebatten im Lande.

Der Föderalismus ist aber weder für die ethnisch burmesisch dominierte und gegenwärtige Regierungspartei National League for Democracy (NLD) noch für die aus dem Militär stammende gegenwärtige Oppositionspartei Union Solidarity and Development Party (USDP) erste Priorität. Die NLD möchte in erster Linie die Hürden beseitigen, die eine Präsidentschaft Aung San Suu Kyis verhindern. Konkret heißt dies das Streichen von Artikel 59 (f) der Verfassung⁶, der es Personen mit Verbindungen zur ausländischen Staatsangehörigkeit untersagt, Präsident oder Vizepräsident Myanmars zu werden. Eine solche Verfassungsreform hat nicht nur politische Hürden angesichts der bis vor den Wahlen vorherrschenden schwachen Repräsentation der NLD im Parlament, sondern auch rechtliche, die momentan auch der Einführung einer föderalen Ordnung entgegenstehen.

Der Prozess der Verfassungsreform ist in den Artikeln 433 bis 436 der Verfassung geregelt. Dieser sieht unterschiedliche Regeln für die Umgestaltung des Verfassungskerns (eine Auflistung der entsprechenden Artikel findet sich in Artikel 436) einerseits und für die Veränderung weniger wichtiger Verfassungsbestimmungen andererseits vor. Zu den besonders geschützten Artikeln des Verfassungskerns gehören auch solche, die für die Umgestaltung der Verfassung in eine föderale von besonderer Bedeutung sind. Für die Veränderung weniger wichtiger Verfassungsbestimmungen ist eine Zustimmung von mehr als 75 Prozent der Abgeordneten

in der Pyidaungsu Hluttaw (gemeinsame Sitzung beider Häuser des Parlaments) erforderlich. Da 25 Prozent der Abgeordneten nicht gewählt, sondern vom Militär rekrutiert werden, hat das Militär selbst bei weniger wichtigen Verfassungsänderungen ein absolutes Veto.

Wenn es um die Kernelemente der Verfassung geht, ist neben der 75 Prozent plus Zustimmung noch ein landesweites Referendum erforderlich. Die Hürde, die hier zu nehmen ist, ist die erforderliche Zustimmung zur geplanten Verfassungsänderung von mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten (nicht der Abstimmenden!). Einer umfassenden Umgestaltung der Verfassung steht also eine Hürde gegenüber, die etwa so hoch ist wie ein kompletter verfassungspolitischer Neustart, der den weitgehenden Rückzug des Militärs aus der Politik zur Voraussetzung hätte. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass das Militär Verfassungsänderungen nicht prinzipiell ablehnt. Regierung und Parlament setzten 2013 ein Parliamentary Joint Committee for Review of the 2008 Constitution (PJCRC) ein, das Vorschläge für Verfassungsreformen aus dem Parlament und dem Volk sammelte. Bezüglich des Föderalismus war vom PJCRC zu hören, es sei notwendig „to avoid the extremes of over-centralisation and over-decentralisation“.⁷ 2014 ernannte das Parlament ein Committee for the Implementation of the 2008 Constitution Amendment (CICA), das sich über mögliche verfassungsändernde Gesetzesvorschläge einigen sollte, bisher ohne für die Föderalismusdiskussion relevante Ergebnisse.

Kompliziert wird die Ausgangslage für Föderalismusreformen in Myanmar zusätzlich durch mit wirtschaftlichen Interessen eng verwobenem ethnischem und religiösem Nationalismus, der bisher keinen umfassenden Waffenstillstand erlaubte. Die Regierungspartei NLD sieht den Föderalismus vor allem im Zusammenhang mit einem Ausgleich mit den ethnischen Gruppen und ihren Forderungen.⁸ Es gibt keinen Waffenstillstand mit der Kachin Independence Army (KIA), nachdem 2011 eine vorherige

17-jährige Waffenruhe gebrochen wurde. Aus Sicht der Kachin Independence Organisation (KIO) stellt sich die Frage nach einer Staatsreform ganz grundsätzlich. Einer ihrer Sprecher (Lbang Toi Oyi Sa) meint: „The Myanmar government can't even control its own territory, so it would be a fairy tale if it could quickly bring progress and reform to our region.“⁹ Im Kachin State haben sich bewaffnete Milizen mit chinesischen Firmen zusammen getan und profitieren von dem Zustand der Gesetzlosigkeit. Für solche Kombattanten ist der Föderalismus nur interessant, wenn er ihnen ökonomischen Spielraum verspricht.

2014 kündigten die politisch wichtigsten bewaffneten ethnischen Gruppen an¹⁰, eine Federal Union Army zu gründen. Beteiligt sind u.a. die KIA, Teile der Karen National Liberation Army (KNLA), die Pa-O National Liberation Organisation und die Shan State Army-North. Nicht beteiligt sind unter anderem die United Wa State Army, die Shan State Army-South und die Mongla Miliz. Das vorgeschlagene Modell der Federal Union Army mit einer Quotenregelung für die Beteiligung ethnischer Minderheiten wird von den beteiligten Gruppen als Weg gesehen, eine gemeinsame Landesarmee zu gründen, in die sich auch die Tatmadaw eingliedern kann. Das Modell greift zurück auf die britische Kolonialzeit, in der die Armee des Landes aus ethnischen Einheiten zusammengestellt wurde. 1947 löste sich diese Armee auf, und es begann der ethnisch organisierte Bürgerkrieg im Land. Föderalismus und innerer Friede sind nicht zu trennen. Auch die militärische Friedenslösung hat eine föderale Komponente, was die Haltung der Tatmadaw im Parlament mit beeinflusst. Welche Übergangslösungen hier gefunden werden können, ist noch offen. Das Militär lehnt bisher die Idee einer föderalen Armee ab. Es kann sich nach einem Friedensschluss die ethnischen Armeen als Grenztruppen der regulären Armee Myanmars vorstellen.¹¹ Die Umwandlung der Streitkräfte der ethnischen Minderheiten in Polizeikräfte, in von ihnen kontrollierten Gliedstaaten, ist ein Kompromissvorschlag, der allerdings bereits Frie-

den und Föderalismus voraussetzt. Nicht eingeschlossen in föderale Reformüberlegungen ist die Lage der islamischen Rohingyas an der Grenze zu Bangladesh. Sie gelten als staatenlos, auch wenn sie auf dem Territorium Myanmars seit Generationen leben.

Wie föderal ist die Verfassung von 2008?

Dies ist keine verfassungsvergleichende, sondern eine hoch politische Frage. Je nachdem, wie sie beantwortet wird, fällt die Ausrichtung der Strategie zur Föderalisierung Myanmars aus. Noch wenig differenziert lassen sich ein Prozess der top-down und ein Prozess der bottom-up Föderalisierung unterscheiden. Beide Prozesse sind inkompatibel, wenn auch in der Praxis nicht unvereinbar. Inkompatibel ist vor allem das unterschiedliche Föderalismusverständnis, das beiden zugrunde liegt. Der bottom-up Prozess verbindet den Föderalismus mit Subsidiarität und Demokratie, der top-down Prozess verbindet den Föderalismus mit Dezentralisierung, Zugeständnissen an politische Gegner und im günstigen Fall mit zentralstaatlicher Effizienz. Marcus Brand, ein österreichischer Jurist, setzt sich schon lange für einen Reformprozess in Myanmar ein, der sich am top-down Ansatz orientiert.¹² Er argumentiert, dass die wichtigsten Elemente einer föderalen Verfassung in dem Verfassungsdokument von 2008 bereits vorhanden sind. Es bedürfe nur noch deren Ausfüllung, in erster Linie durch mehr Dezentralisierung in der Praxis. Sein Föderalismusbegriff orientiert sich an den formalen Ausprägungen des Föderalismus, die er für geeignet hält, von oben inkremental für Beteiligungswünsche geöffnet werden zu können. Nicht zufällig benutzt er die Begriffe „devolution“ und Dezentralisierung fast synonym mit dem Föderalismusbegriff.

Es ist nicht zu leugnen, dass die These von der eigentlich schon verwirklichten oder ohne größere Veränderungen verwirklichtbaren föderalen Verfassung in Myanmar für die Tagespolitik Attraktivität besitzt. Aus der Sicht der neuen Regierung (NLD) von

Myanmar, aber auch aus Sicht der alten Regierung (USDP), beispielsweise, ist der inkrementale Verfassungswandel von oben und damit ein zentralstaatlich steuerbarer eine attraktive Option. Der ausgehende Präsident Thein Sein argumentierte in einer Rede im Mai 2013 an der Johns Hopkins Universität: „Our goal cannot be less than sustainable peace. It will mean compromise. It will mean the further devolution of power to the state and regional levels.“¹³ Thein Sein hat als unmittelbares Gestaltungselement in seinem Präsidentenamt einen eigenen Minister für state/region-Angelegenheiten. In föderalen Staaten ist aber ein Ländermanagement durch das Amt des Staats- oder Regierungschefs nicht vorstellbar.

In der Föderalismusdebatte im Lande – wird sie auf Englisch geführt – gehen die Begriffe „federalism“, „decentralisation“ und „devolution“ häufig durcheinander. Für Aung San Suu Kyi¹⁴ ist die Begriffstria eine Art Reihenfolge zentralstaatlicher Konzessionen beginnend mit Dezentralisierung über Devolution bis hin (in weiterer Ferne) zum Föderalismus. Auch wenn die ethnische Mehrheit der Burmesen sich mit dieser Idee anfreunden kann, was angesichts der noch wenig entwickelten regionalen politischen Kultur in ihren Territorien gegenwärtig nicht ganz unwahrscheinlich ist, wird sich keine der ethnischen Minderheiten damit abfinden können, sich mit Konzessionen eines Zentralstaats abzugeben, der ohne weitreichende Verfassungsreform nicht der ihre werden kann.

Dennoch lohnt es sich, die Verfassung von 2008 auf ihren „föderalen“ Gehalt hin genauer zu durchleuchten. Ohne Referenz zur alten Verfassung wird Neues nicht entstehen. Die territoriale Gliederung des Landes, die die Verfassung vorsieht, ist die eines asymmetrischen Föderalismusmodells auf ethnischer Grundlage. Artikel 9 der Verfassung unterteilt Myanmar in sieben „regions“ im burmesischen Kernland und sieben

ethnisch-basierte „states“ an den westlichen und östlichen Grenzen Myanmars mit de jure gleichem Status. Hinzu kommen laut Artikel 55-56 der Verfassung fünf „self-administered zones“ und eine „self-administered division“, die auf ethnischer Basis Gebiete innerhalb der states und regions abgrenzen. Ethnische Bezüge haben der Rakhine-Staat, der Chin-Staat, der Kachin-Staat, der Shan-Staat, der Kayah-Staat, der Kayin-Staat und der Mon-Staat. „Regions“ im Sinne der Verfassung sind Sagaing, Tanintharyi, Ayarwaddy, Yangon, Bago, Magway und Mandalay. Eine der self-administered zones, die der Naga, liegt in der Sagaing Region. Die vier weiteren self-administered zones der Danu, der Kokang, der Pa-O und der Pa-Laung, sowie die self-administered division der Wa liegen im Shan-Staat. De facto haben wir es mit 14+6 Verwaltungseinheiten zu tun, die sich der Zentralstaat geschaffen hat, um möglichst wenig Friktionen bei der Verwaltung des Landes hervorzurufen. Self-administered zones werden im Shan Staat weniger positiv gesehen als von der Zentralregierung. Der Vorsitzende der Shan Nationalities League for Democracy, U Khun Tun Oo, beispielsweise, sagte im Interview mit Mizzima News¹⁵, Yangon: „You know the government slogan is to uphold the sovereignty of the Union. But in Wa self-administered zone, for example, there is no central authority, no banking, no judiciary, no police station, no doctors, no hospital, no schooling – and they use Chinese currency. The central authorities cannot even go there. They gave the Naga a self-administered zone. The Kachin population is much lower, but it has a state. The Pa-O demand a state. The government themselves are slicing the Shan State and slicing the Union. It is a big mistake.“

Tabelle 1: Die Verwaltungseinheiten Myanmars (nur regions/states)

Regions and states	Districts	Townships	Bevölkerung (tlw. geschätzt) in Mio.	Bevölkerung pro Quadratkilometer
Kachin	4	18	1,7	19
Kayah	2	7	0,3	24
Kayin	4	7	1,6	52
Chin	3	9	0,5	13
Sagaing	9	37	5,3	57
Tanintharyi	3	10	1,4	32
Bago	4	28	4,9	124
Magway	5	25	3,9	87
Mandalay	7	28	6,1	200
Mon	2	10	2,1	167
Rakhine	5	17	3,2	87
Yangon	4	45	7,4	716
Shan	14	55	5,8	37
Ayarwaddy	6	26	6,2	177
Nay Pyi Taw	2	8	1,2	164
UNION	74	330	51,4 (Rundung)	76

Quelle: The Republic of the Union of Myanmar (2015): The 2014 Myanmar Population and Housing Census, The Union Report, Census Report Volume 2, URL http://countryoffice.unfpa.org/myanmar/2014/01/21/8918/census_printed_materials/ [15.01.2016].

Asymmetrien können den Föderalismus, wie wir aus europäischen und nordamerikanischen Erfahrungen wissen, durchaus stabilisieren. Sprengstoff entsteht, wenn aus Verwaltungseinheiten auf ethnischer Grundlage föderale Gliedstaaten werden. Denn jetzt geht es um Autonomie, Kompetenzen, Identität und im Falle Myanmars auch um die Kontrolle über Bodenschätze und Streitkräfte. 2014 waren die ethnischen politischen Parteien mit 43 Sitzen (zehn Prozent) in der ersten Kammer vertreten und mit 29 Sitzen (13 Prozent) in der zweiten. Auf der subnationalen Ebene stellen die ethnischen politischen Parteien 106 von 883 Abgeordneten (= zwölf Prozent).¹⁶ Nach den Wahlen im November sind die ethnischen Parteien mit 39 Sitzen (8,9 Prozent) in der ersten Kammer vertreten und mit 21 Sitzen (9,4 Prozent) in der zweiten. Wie hilfreich ist eine Unterscheidung zwischen regions und states? Werden sich die Identitätsenklaven in self-administered areas mit einem minderen Status zufrieden geben? Wie wird es den nicht der Titularnation angehörenden Ethnien ergehen, wenn der Föderalismus auf

ethnischer Basis Gliedstaaten einrichtet? Im Shan State, beispielsweise, der hier pars pro toto genannt werden soll, finden sich als weitere Nationalitäten u.a. die Pa-O, die Intha, die Danu, die Lahu, die Lisu und die Ta'ang. Für einen Übergang vom ethnischen zum Territorialprinzip als Grundlage des Föderalismus in Myanmar, symbolisch z.B. durch das Ersetzen der ethnisch gefärbten Namen der Territorien durch geographische, gibt es derzeit allenfalls schwache politische Unterstützung. Es gibt Stimmen für weniger Gliedstaaten in Myanmar (z.B. acht unter Berufung auf die Panglong-Verhandlungen), aber auch für mehr, um das ethnische Prinzip noch radikaler durchzusetzen. Die Verfassung (Artikel 52, 53, 55) gibt das Letztentscheidungsrecht zur Änderung der Grenzen der territorialen Gliederung Myanmars dem Präsidenten und dem nationalen Parlament (mit der Mehrheit von mehr als 75 Prozent der Abgeordneten).

Nach Artikel 248 der Verfassung Myanmars werden die Verwaltungschefs der regions/states nicht von den gewählten Regionalversammlungen gewählt. Regions/states

haben keine eigene Staatsqualität und daher auch keine Verfassung. Die Existenz von regionalen Parlamenten ist kein Ausdruck von regionaler Autonomie, aber zumindest als deren Vorstufe eine institutionelle Hülle, die aber unter den heutigen Umständen der Machtlosigkeit und finanziellen Abhängigkeit der regions/ states von der Zentralregierung nicht mit echtem politischen Leben gefüllt werden kann. Der Chief Minister wird vom Präsidenten Myanmars ernannt. 2011 waren zehn der 14 Chief Minister frühere Militärs, ein weiterer ein noch aktiver General. Alle Chief Minister gehörten der alten Regierungspartei USDP an.¹⁷ Unter der neuen NLD Regierung werden alle Chief Minister sehr wahrscheinlich auch von der NLD gestellt. Die NLD hat zudem nun eine Mehrheit in zwölf der 14 region/ state Parlamenten. Parteipolitisch entsteht so ein weitgehender Unitarisierungseffekt, der sich auch bei der Ernennung von Kabinettsmitgliedern beobachten lässt. Von den 169 Mitgliedern regionaler Kabinette gehörten 2011 117 der USDP und 14 dem Militär an.¹⁸ Im neuen regionalen Kabinetten wird die NLD die USDP Positionen weitgehend austauschen und die dominante Partei sein. Das Militär wird seine Kabinettsposten beibehalten.

Der Präsident muss der Aufgabenverteilung in der Regionalregierung ebenso zustimmen wie der Zahl der dort agierenden Minister. Der Vorschlag für die Ministerliste kommt vom Chief Minister. Die subnationalen Parlamente können diesen nur zurückweisen, wenn sie darlegen können, dass ein Minister den in der Verfassung spezifizierten Forderungen nicht entspricht. Beim Vorschlag seiner Minister ist die Auswahl des Chief Ministers nicht auf die Abgeordneten des Regionalparlaments beschränkt. Die Minister in den states/regions verfügen aber über keine eigenen Ministerien. Ihre Ansprechpartner sind die Niederlassungen der nationalen Ministerien in den states/regions. Die politische top down-Kontrolle der öffentlichen Verwaltung auf der subnationalen Ebene widerspricht föderalen und demokratischen Grundprinzipien und ist durch Inkrementalismus nicht zu

heilen. Neben dem top down-Zugriff von Militär und Politik unitarisiert auch der Aufbau des civil service der öffentlichen Verwaltung, föderale Strukturelemente. Die regions/states haben keinen eigenen öffentlichen Dienst. Nach den Artikeln 257 und 290 der Verfassung von Myanmar übernimmt das landesweite General Administration Department, welches dem Ministry of Home Affairs untersteht, einen Großteil der subnationalen Verwaltungsaufgaben.¹⁹ Es ist bezeichnend für den top down approach der Zentralregierung, dass sie als Mittel zur Stärkung der subnationalen Einheiten die Dezentralisierung nationaler Ministerien und nicht die Einrichtung subnationaler Verwaltungen betreibt. Unter der direkten Jurisdiktion des Präsidenten steht nach den Verfassungsartikeln 284-287 als „union territory“ die Hauptstadt Nay Pyi Taw. Er ernennt einen Rat für deren Verwaltung ohne gewählten Unterbau.

Top down ist, was beim Fehlen von Länderverfassungen nicht überrascht, auch die Aufgabenverteilung zwischen Zentralregierung und regions/states geregelt. Die Verfassung (Artikel 250) fordert von den Regierungen der regions/states sogar, der nationalen Regierung zu helfen, den inneren Frieden zu wahren. Die Kompetenzen der regions/states und self-administered areas werden in einem Anhang zur nationalen Verfassung aufgelistet: Schedule One für die Union Legislative List (national); Schedule Two enthält die Region oder State Legislative List und Schedule Three diejenige für die self-administered areas. Die Union List ist bei weitem die umfangreichste. Wichtig ist, dass die Allzuständigkeitsvermutung bei diesem top down-Staatsaufbau beim Zentrum angesiedelt ist und nicht, wie es dem Subsidiaritätsprinzip entspräche, in den Gliedern des Staates (Artikel 98 der Verfassung). Deren Zuständigkeiten sind extrem kleinteilig und immer wieder mit dem Verweis auf ihre Grenzen durch nationale Gesetzgebung versehen. Die Wahrnehmung subnationaler Kompetenzen verbleibt unter der Oberaufsicht zentralstaatlicher Ministerien. Die Liste der subnationalen Gesetzge-

bungskompetenzen ist relativ umfangreich, wobei allerdings im internationalen Vergleich die fehlende Unterscheidung zwischen kommunalen und Länderaufgaben auffällt. Weitgehend bedeutungslos bleiben die regionalen Parlamente. Auf dem Weg zum Föderalismus ist deshalb zunächst weniger die Kompetenzverteilung zwischen

dem Zentralstaat und seinen Gliedern das Hauptproblem als vielmehr die bisher nicht vorhandene Möglichkeit demokratisch legitimer Entscheidungen und das Fehlen einer kompetenten und effizienten Willensbildung in regionalen Parlamenten, sowie einer schlagkräftigen Regionalverwaltung.

Tabelle 2: Kompetenzverteilung nach region/state und self-administered areas

Region/state	Self-administered areas
<i>1. Finance and Planning:</i> budget; fund; Land revenue, excise duty (not including narcotic drugs and psychotropic substances); municipal taxes such as taxes on buildings and lands, water, streetlightings and wheels; services of the regions/states; sale, lease and other means of execution of property of the region or states; disbursement of loans from the region/state funds; investment from the funds; local plan, small loans business	1. Urban and Rural Projects
<i>2. Economic sector:</i> economic matters in accord with national law; commercial matters in accord with national law; co-operative matters in accord with national law	2. Construction and the Maintenance of Roads and Bridges
<i>3. Agriculture and Livestock Breeding:</i> agriculture; protection against and control of plants and crop pests and diseases; systematic use of chemical fertilizers and systematic production and use of natural fertilizers; agricultural loans and savings; dams, embankments, lakes, drains and irrigation works managed by the regions/states; fresh water fisheries; livestock breeding and systematic herding in accord with national law	3. Public Health
<i>4. Energy, Electricity, Mining and Forestry:</i> medium and small scale electric power production and distribution managed by regions/states and without any link to the national power grid; salt and salt products; cutting and polishing gem stones; village firewood plantation; recreation centers, zoological garden and botanical garden	4. Development Affairs
<i>5. Industry:</i> other than those mentioned for the Union level; cottage industries; fire brigade; working hours; resting-hours, holidays, occupational safety; trade disputes; social security; labour organizations: literature, dramatic arts, music, traditional arts and crafts, cinematographic films and videos, registration of births and deaths	5. Prevention of Fire Hazard
<i>6. Transport, Communication and Construction:</i> ports, jetties and pontoons; roads and bridges; systematic running of private vehicles	6. Maintenance of Pasture
<i>7. Social Sector:</i> traditional medicine within Union law; social welfare works; preventive and precautionary measures against fire and national disasters; stevedoring; preservation of cultural heritage; museums and libraries; theatres, cinemas and video houses; exhibitions	7. Conservation and Preservation of Forest
<i>8. Management:</i> development matters; town and housing development; honorary certificates and awards	8. Preservation of Natural Environment in Accord with Law Promulgated by the Union
	9. Water and Electricity Matters in Towns and Villages
	10. Market Matters of Towns and Villages

Ähnlich wie die Kompetenzausstattung von region/states kann das Zweikammerparlament Myanmars nur begrenzt als föderalismuskompatibel angesehen werden. Der formalen Passform fehlt wegen der Zusammensetzung der Kammer die entscheidende demokratische Komponente. In der Zweiten Kammer (Amyotha Hluttaw) sitzen 224 Abgeordnete nach dem Senatsprinzip: Zwölf für jede region und jeden state, einer von jeder self-administered area und die Militärs (25 Prozent). Die Zweite Kammer ist also eine „Länderkammer“. Sie hat das Recht zur Gesetzesinitiative, aber keinen geschützten Raum (ein Vetorecht) bei Länderangelegenheiten. Nach dem heutigen Wahlmodus bestimmt Parteipolitik die Zweite Kammer, was Auseinandersetzungen föderaler Art, wie die internationale Erfahrung zeigt, entgegenwirkt. Aber selbst wenn die Zweite Kammer in Konflikt mit den Gesetzgebungsvorhaben der Ersten Kammer (Pyithu Hluttaw) geriete, hätte dies im Endeffekt wohl keine Auswirkungen. Konflikte zwischen beiden Kammern werden in einer gemeinsamen Sitzung, also im Gesamtparlament (Pyidaungsu Hluttaw), gelöst, wo die Vertreter von regionalen Interessen angesichts der Größe der Ersten Kammer (440 Abgeordnete) in der Minderheit bleiben dürften. Damit erfüllt die Zweite Kammer insgesamt neben dem Demokratiekriterium auch die Kriterien des Schutzes nationaler Minderheiten und regionaler Interessen nicht.

Die Finanzverfassung

Die subnationalen Parlamente und Regierungen in Myanmar haben die Haushaltsverantwortung und können Subventionen vergeben. Sie können allerdings nach den Buchstaben der Verfassung (Artikel 193, 230 und 254) keine eigenen Einnahmen generieren. Diese kommen vom Union Fund, der durch das Budgetgesetz des nationalen Parlaments bestückt wird. Regionale Parlamente müssen ihre Budgets (Ausgabenseite) der nationalen Financial Commission zur Genehmigung unterbreiten. Die subnationa-

len Regierungen sind für Teile der Steuererhebung²⁰ und für die Erhebung der Erlöse aus natürlichen Ressourcen zuständig. Dass sie keinen Anreiz haben, hier besonders effizient zu agieren, da sich damit ihre Einnahmensituation nicht verbessert, liegt auf der Hand (das Phänomen der Korruption bleibt hier ausgeklammert, ist aber keine Nebensache.). Ohne Steuerhoheit bleiben die region/states in Myanmar nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch leere Hüllen. Das subnationale Parlament ist bei der Haushaltsaufstellung de facto „Bittsteller“ bei der Zentralregierung und aufgrund der Haushaltskontrolle der Union Finance Commission nur in geringer Weise gestaltungs-fähig, selbst wenn es den Regierungschef bzw. die Regionalregierung wählen könnte. Wie die Realität aussehen kann, unterstreicht die Aussage des Abgeordneten einer der Regionalparlamente (hluttaws): „The region government and hluttaw has very little experience in planning and preparing a budget, and so the Union government is still preparing the budget.“²¹ Die subnationalen Budgetvorschläge werden als Teil des nationalen Budgets durch das nationale Parlament verabschiedet. Dieses gibt die inhaltliche Ausrichtung vor, die in der Regel nationalen und nicht regionalen Präferenzen entspricht. Danach erst entsteht auf states/regions-Ebene im Parlament das Haushaltsgesetz. Die Union Finance Commission ist die einzige relevante intergouvernementale Institution in Myanmar. In ihr sitzen sowohl Vertreter der Zentralregierung als auch alle 14 chief minister der regions/states.

Reformvorschläge der Zentralregierung weisen in Richtung weiterer Dezentralisierung der Steuererhebung, insbesondere im Bereich der Bodenschätze, aber nicht in Richtung der Aufteilung entsprechender Einkommen zwischen region/states und Zentralregierung. Schon heute ist es ethnischen Parteien und bewaffneten Gruppen, die ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet haben, erlaubt, Firmen zu betreiben. Dies liefert Forderungen nach einer Politik der Ressourcenteilung zwischen

Zentralregierung und subnationalen Einheiten ein zusätzliches Argument. Wichtiger aber ist der potentielle Reichtum aller region/states, könnten sie alleine über ihre Bodenschätze verfügen bzw. bekämen sie einen großen Anteil von deren Erträgen. Allerdings stehen weitgehenden Plänen der Dezentralisierung der Verfügungsmacht über Ressourcen die Wirtschaftsinteressen des Militärs und der früheren Spitzen des Militärs und ihrer gesellschaftlichen Verbündeten entgegen.

Das region/state-Budget entsteht im Verhandlungsprozess zwischen den subnationalen Einheiten und der Zentralregierung. Ausgangspunkt sind die Differenz zwischen den regional erhobenen Steuern und den Ausgabewünschen, sowie der Umfang früherer Budgets. Der „Eigenanteil“ des subnationalen Budgets setzt sich aus Steuern, Abgaben und Einnahmen von Staatsunternehmen zusammen, hinzu kommen Zuschüsse (Poverty Reduction Fund, Constituency Development Fund für die lokale Ebene) und Kredite der nationalen Regierung, in Zukunft wohl auch vermehrt aufgabengebundene. Der Anteil der Hilfgelder an die region/states am nationalen Budget wuchs vom Haushaltsjahr 2013-14 mit 3,6 Prozent auf 11,8 Prozent 2014-15.²² Zum regionalen Budget kann man auch die Ausgaben der dezentralisierten nationalen Ministerien zählen. Beim Thema Ressourcenteilung zwischen nationalen und subnationalen Regierungen verbindet sich die Föderalismusreform erneut mit Autonomiefragen und Fragen einer Friedensordnung in Myanmar.

Perspektiven

Die Zukunft des Föderalismus in Myanmar ist offen. Dies liegt nicht nur an den Machtinteressen und den ökonomischen Interessen des Militärs und den Cronies (Oligarchen), die die Fäden der Wirtschaft in der Hand haben²³ und immer wieder auch Korruption²⁴ und Misswirtschaft kreieren. Sie wollen die politische Rückendeckung des Zentralstaats nicht verlieren. Die Mehrheit der Bevölkerung bewegt sich in einem

gesellschaftlichen Umfeld, das lähmend wirken kann, angesichts der jahrzehntelangen Diktaturerfahrung auf der einen Seite und des quasi über Nacht ausgebrochenen Turbokapitalismus²⁵ andererseits. Bei einer solchen Ausgangslage ist es beachtlich, wie weit der Prozess der Demokratisierung der Institutionen, zu dem auch die Überlegungen für eine föderale Ordnung gehören, bereits fortgeschritten ist. Der Weg zum Föderalismus ist allerdings noch steinig.

Ethnisch-kulturell stellt der Föderalismus die Vorherrschaft der ethnischen Burmesen in Frage, auch wenn nur ca. ein Drittel der Bevölkerung nicht-burmesischen Ursprungs ist. So müsste sicherlich die Festlegung auf Myanmar als Staatssprache ergänzt werden und eine Reform der Curricula in den nicht-burmesischen Gebieten erfolgen. Immerhin erkennt die Regierung 135 ethnische Gruppen im Lande an.²⁶ Ob die Aussicht auf Föderalismus den ethnischen und religiösen Minderheiten genug Anreize zur Kooperation im Reformprozess bietet, hängt entscheidend von der Ausgestaltung des Föderalismus ab.

Tabelle 3: Ethnien in Myanmar und Religionszugehörigkeiten

Ethnie	Bevölkerungsanteil in Prozent	Religion	Bevölkerungsanteil in Prozent
Bamar	70	Buddhismus	92
Kayin	6	Christentum	5
Shan	5	Islam	2
Rakhine	5	Hinduismus	1
Kachin	2	Andere	Weniger als 1
Chin	2		
Mon	2		
Myanmar Indian	2		
Kayah	1		
Myanmar Chinese	1		
Pa-O	1		
Andere	4		

Quelle: International Republican Institute (2014): Survey of Burma Public Opinion. December 24, 2013 – February 1, 2014, transcript.

Man kann skeptisch sein, ob Dezentralisierungs- oder Devolution-Angebote, die die Machtfrage nicht stellen, für eine föderale Friedensordnung ausreichen. Ohne ein weitgehendes Recht auf Selbstbestimmung im Rahmen einer überarbeiteten Verfassung, ist die Garantie des Föderalismus von „self-rule“ und „shared rule“ nicht verwirklicht. Heute gilt für die subnationale Gesetzgebung noch:

„the legislative powers given to the states, regions and self-administered areas (although not very significant) are ultimately dependent on the self-restraint of the union.“²⁷

Es bedarf einer gelebten föderalen Gesellschaft, die nur nach einem allgemeinen Waffenstillstand und durch echte Partizipation, also einem Staatsaufbau von unten, zu haben ist. Eine Umfrage von 2014 zeigte, dass selbst der bescheidenere Wunsch nach Dezentralisierung im Land sehr unterschiedliche Unterstützung findet und insgesamt eher wenig.²⁸ Die Burmesen präferieren mit 62 Prozent zentralstaatliches Regieren, die anderen Ethnien sind unentschieden (47 Prozent für und 47 Prozent gegen Dezentralisierung).²⁹ Die Verbindung von Waffenstillstand und Föderalismus wurde inzwischen von der Zentralregierung in den Verhandlungen mit den ethnischen bewaffneten Gruppen akzeptiert.³⁰ Im Oktober 2015 wurde ein nationales Waffenstillstandsabkommen mit acht von 15 ethnischen bewaffneten Gruppen unterschrieben. Im nationalen Waffenstillstandsabkommen ist der Föderalismus eine zentrale Forderung für die nächsten Schritte im Friedensdialog.

Der Vision eines demokratischen und föderalen Myanmars steht aber nicht nur entgegen, dass bisher unklar ist, wo der Reforminkrementalismus der Zentralregierung endet. Einige Entscheidungsträger sehen schon heute mit dem Unionsgedanken im Staatsnamen einen programmatischen Ansatz, um Forderungen nach mehr Föderalismus durch Schritte zur Dezentralisierung von Kompetenzen zu umgehen. Eine Hürde für den Föderalismus ist auch eine Logik, die in allen in Entwicklung sich befindenden Ländern vorzufinden ist. Nur dem starken Zentralstaat wird zugetraut, die entscheidenden wirtschaftlichen und politischen Akzente zu setzen.³¹

|| Prof. Dr. Roland Sturm

Ordinarius für Politische Wissenschaft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg

|| Achim Munz

Büroleiter Myanmar

ANMERKUNGEN

- 1 1989 änderte die Militärregierung den Landesnamen von Burma (Union of Burma) zu Myanmar (Republic of the Union of Myanmar). Diese Änderung wurde von den Vereinten Nationen offiziell akzeptiert, war jedoch immer Gegenstand kontroverser Diskussion. Im vorliegenden Artikel wird das Land vor 1989 als Burma bezeichnet und danach als Myanmar.
- 2 Vgl. Aung Hla Tun (2015): Burma's President approves Plan for Constitutional Referendum: Lawmakers, The Irrawaddy, 11.02.2015, <http://www.irrawaddy.com/election/news/burmas-president-approves-plan-for-constitutional-referendum-lawmakers> [10.07.2015]; Ferrie, Jared (2015): Despite new Myanmar law, Suu Kyi not likely to have a shot at presidency, Reuters, 12.02.2015, URL <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-referendum-idUSKBNOLGOWI20150212> [10.07.2015].
- 3 Vgl. Panglong Agreement von 1947, URL http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf [15.07.2015].
- 4 Vgl. Cheeseman, Nick/ Wilson, Trevor (Hrsg.) (2014): Debating Democratization in Myanmar, Singapur.
- 5 Die in den westlichen Medien verbreitete Sichtweise eines Kampfes der „tapferen Lady“ gegen die „bösen Generäle“ ist allerdings eine Karikatur der Realität. Vgl. auch Pilling, David (2014): No fairytale ending for poor, divided Myanmar, in: Financial Times, 10.07.2014.
- 6 Die Kinder von Aung San Suu Kyi, Alexander und Kim Aris, haben die britische Staatsangehörigkeit. Article 59(f) der Verfassung nennt als Voraussetzung für das Präsidentenamt: „shall he himself, one of the parents, the spouse, one of the legitimate children or their spouses not owe allegiance to a foreign power, not be subject of a foreign power or citizen of a foreign country“. Der Text der Verfassung findet sich unter: http://www.burmalibrary.org/doc5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf [15.07.2015].
- 7 Vgl. Harding, Andrew (2014): Constitutional Change in Myanmar: Process v Substance, Singapur (=Myanmar Law Working Paper No.002).
- 8 Vgl. Eleven, 29.09.2014.
- 9 Nach: Financial Times, 24.06.2014, S. 4.
- 10 Zwölf ethnische bewaffnete Gruppen, die im United Nationalities Federal Council (UNFC) zusammengeschlossen sind. Vgl. The Irrawaddy, 09.12.2014.
- 11 Vgl. Jirattikorn, Amporn 2014: Myanmar's Long Road to Federalism: The Case of Shan State, Singapore (= ISEAS perspective No. 65), S. 6ff. Dies wird teilweise schon umgesetzt: URL <http://www.mmpeacemonitor.org/background/border-guard-force> [15.07.2015].
- 12 Vgl. u.a. Brand, Marcus 2014: Towards "genuine federalism" – Myanmar's inexorable path towards constitutional devolution and decentralized governance, Constitutionalism and Legal Change in Myanmar Workshop, 13-14 Februar, Singapur.
- 13 Zitiert nach Munz, Achim/Siegner, Michael (2013): Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook, in: Hegemer Christian J./Bühler, Hanns (Hrsg.): Federalism in Asia and Beyond. The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012, München, S. 295-316, hier S. 309.
- 14 Gespräch der Autoren mit Aung San Suu Kyi vom 17.11.2014.
- 15 Portia Larlee stellte die Fragen für Mizzima News, 30.10.2014.

- 16 Vgl. *Aung Lynn, Thet/Oye, Mari* (2014): *Natural Resources and Subnational Governments in Myanmar: Key considerations for wealth sharing*, Yangon, S. 38 (Paper IGC, MDRI, The Asia Foundation).
- 17 Vgl. *Nixon, Hamish/Joelene, Cindy/Pyar Chit Saw, Kyi/Aung, Lynn Thet/Arnold, Matthew* (2013): *State and Region Governments in Myanmar*, Yangon, S. 52.
- 18 Ebd. S. 55.
- 19 Ebd. S. 31.
- 20 Region/States erheben für den Gesamtstaat: Land revenue; excise revenue, watertax based on dams and reservoirs and on electricity generated by them; toll fees for roads and bridges; royalty collected on fresh water fisheries; royalty collected on marine fisheries; tax collected on vehicles on road transport and vessels on inland waterways; income from region/state property; income from region/state enterprises; fines by subnational courts or service provisions; interests and profits from state/region investments; taxes on woods (exception teak and other restricted hard woods); taxes on firewood, charcoal, rattan, bamboo, birdnests, cutch, tanetkha, turpentine, eaglewood and honey based products; registration fees; taxes on entrainments; salt tax; revenue received from Union fund Account; contributions from development affairs organizations; unclaimed cash and property; treasure trove (Schedule Five der Verfassung).
- 21 Nixon et al (2013): S. 41.
- 22 Vgl. Aung Lynn/ Oye (2014): S. 24.
- 23 „Much of the wealth created has gone to a tiny business elite, many of whose members got rich during the military junta.“ Michael Peel/ David Pilling (2015): FT Big Read. Myanmar, in: Financial Times, 09.02.2015, S. 5.
- 24 Aung San Suu Kyi im Interview mit der Financial Times, 04.02.2015, S. 3.
- 25 So wuchsen beispielsweise die ausländischen Direktinvestitionen in Yangon von 2010 7,4 Millionen Dollar auf fünf Milliarden Dollar (gesch. für das Haushaltsjahr 2014-2015). The Economist, 31.01.2015, S. 43.
- 26 Vgl. Steinberg, David I. (2012): *The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation?*, in: Southeast Asian Affairs, S. 220-237.
- 27 Ghai, Jash o.J.: *The 2008 Myanmar Constitution: Analysis and Assessment*, typescript, S. 32.
- 28 Zur Perception von Föderalismus im Land siehe auch: The Asia Foundation (2014): *MYANMAR 2014: Civic Knowledge and Values in a Changing Society*, S95ff., URL <http://asiafoundation.org/publications/force-download.php?f=%2Fresources%2Fpdfs%2FMyanmarSurvey20141.pdf> [15.07.2015].
- 29 International Republican Institute 2014: *Survey of Burma Public Opinion*. December 24, 2013 – February 1, 2014, transcript.
- 30 Vgl. The Irrawaddy, 15.08.2014.
- 31 So Myint-U, Thant 2014: *Economic transformation is the key to a free Myanmar*, in: Financial Times, 5.11., S. 9., Vgl. auch The Asia Foundation (2014): S. 91.

Eine frühere Version dieses Artikels ist bereits im „Jahrbuch des Föderalismus 2015 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa“ erschienen. Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Nomos Verlag 2015.

FÖDERALISMUS IN ÄTHIOPIEN & DEVOLUTION IN KENIA

|| Uta Staschewski

Die Nachbarländer Äthiopien und Kenia haben unterschiedliche Systeme für die Übertragung von Funktionen auf regionale Körperschaften und Dezentralisierung politischen Machtanspruchs in unterschiedlichen Zeiträumen adaptiert. Während Äthiopien den Fokus auf den Ausbau eines ethnoföderalistischen Systems gelegt hat, um nationale Identität in einem multiethnischen Staatsgebiet zu fördern und ethnische Konflikte beizulegen, ging es in Kenia vor allem darum, die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen zu fördern, Ungleichheiten auszugleichen und politische Teilhabe der Bevölkerung an demokratischen Entscheidungsprozessen zu stärken. Dieser Text beleuchtet beide Systeme aus unterschiedlichen Blickwinkeln und geht insbesondere auf wirtschaftliche und politische Implikationen beider Systeme ein.

Äthiopien ist eines der ärmsten Länder der Welt. Die Mehrheit der Bevölkerung verlässt sich auf Subsistenz-Landwirtschaft und Entwicklungsgelder. Dennoch ist Äthiopien unter den am schnellsten wachsenden Nicht-Öl-Volkswirtschaften der Welt. Mit Reformen gelang es der Regierung, die Wirtschaft für ausländische Direktinvestitionen zu öffnen und zum Ausbau einer kommerziellen Landwirtschaft und verarbeitenden Industrie beizutragen.¹ 2013/14 wuchs Äthiopiens Wirtschaft um 10,3 Prozent. Das macht das Land zu einer der leistungstärksten Volkswirtschaften Afrikas. Dieser Trend setzt sich auch weiterhin fort. Äthiopien fehlt es allerdings an einer starken Mittelschicht und

einem aktiven Privatsektor. Land steht im öffentlichen Eigentum und kann folglich von der Bevölkerung nicht ohne weiteres kapitalisiert werden.² Jährlich fließen Milliarden an Entwicklungsgeldern nach Äthiopien. Nur ein sehr geringer Teil dieser Gelder ist allerdings der Förderung der demokratischen Konsolidierung und der Beachtung von Menschenrechten zugeteilt.³ Präsident Barack Obama besuchte 2015 als erster amtierender amerikanischer Präsident Äthiopiens. Er sprach zweimal von der Regierungskoalition als „demokratisch gewählt“. Und das obwohl die Regierungspartei bei den letzten Wahlen 100 Prozent der Stimmen und alle Sitze im Parlament erhielt und westliche Regierungen die Tatsache, dass der demokratische Raum in Äthiopien begrenzt ist und es regelmäßig Besorgnis erregende menschenrechtsrelevante Vorfälle gibt, anerkennen. Die Bekämpfung des islamischen Terrorismus am Horn von Afrika scheint bei westlichen Mächten derzeit Priorität zu haben und Äthiopien gilt als Verbündeter im Kampf gegen radikalen Islamismus. Es scheint, dass vor Menschenrechtsproblemen und fehlenden demokratischen Rechten im Land die Augen geschlossen werden.

Eine moderne, organisierte Zivilgesellschaft im demokratischen Sinne konnte in Äthiopien bislang ebenfalls nur schwer Fuß fassen. Die gesetzlichen Bestimmungen sind restriktiv. Die Teilnahme an Aktivitäten zur Förderung von Menschenrechten, Gleichbehandlung, Rechte von Minderheiten und Frauen sowie die Stärkung von Konfliktlösungsmechanismen usw. ist eingeschränkt.

Nichtregierungsorganisationen, die Kritik an der Regierungspolitik üben, werden routinemäßig „eingeschüchtert“.⁴ Trotz des in der Verfassung von 1994 niedergelegten Rechts auf Meinungsfreiheit wird die Presse in Äthiopien umfassend kontrolliert. Elektronische Medien werden zensiert, die wenigen sich im Privatbesitz befindenden Print-

medien sind im ständigen Konflikt mit der Regierung. 1991 wurde ein striktes Pressegesetz verabschiedet, auf Basis dessen Journalisten wegen Verleumdung und Hetze gegen die Regierung bestraft werden können. Auch das Mobilfunknetz und die Internet-Medien werden angeblich von der Regierung abgehört.⁵

NEUN FAKTEN ZUM FÖDERALEN SYSTEM IN ÄTHIOPIEN

1. Äthiopien ist der älteste noch bestehende Staat sub-Sahara Afrikas und eines der ältesten Länder der Welt mit einer langen Geschichte von Königreichen, Eroberungen und Unabhängigkeit

Aufzeichnungen über Äthiopien reichen bis in die Vorgeschichte zurück. Nach einer Legende im Alten Testament wurde das Kaiserreich Abessinien von Kaiser Menelik I., Sohn König Salomons und der Königin von Saba, 980 vor Christus gegründet. Die historisch belegte tatsächliche Gründung des Äthopiens unter dem Namen Abessinien erfolgte im ersten Jahrtausend vor Christus durch den Stamm der Habescha. Das nach der Hauptstadt Aksum benannte, später koptisch-christliche Aksumitische Reich, das Teile des heutigen Äthopiens abdeckt, stand in Handelsbeziehung zu den arabischen sowie den Mittelmeerländern und Indien. Im 10. Jahrhundert wurde das Aksumitische Reich aufgelöst und zum ebenfalls christlichen Kaiserreich Amhara. Amharisch wurde erstmals offizielle Landessprache.

Ein Versuch der Portugiesen, das Land Ende des 15. Jahrhunderts zu erobern und zum katholischen Glauben zu bekehren, schlug fehl. Das Kaiserreich splitterte sich in den nächsten 200 Jahren in Fürstentümer auf. Aufgrund einer zu dieser Zeit bestehenden regionalen Verwaltungsorganisation, bei der eine strukturelle Anbindung an eine Zentralgewalt mit gewissem Zusammenhalt zwischen den Verwaltungseinheiten

bestand, wird die Meinung vertreten, dass von einer obgleich pränaturen, dezentralisierten Ordnung gesprochen werden kann.⁶ Die Fürstentümer wurden erst ab 1855 durch Tewodros II. in ein zentrales Kaiserreich mit Staatsgebilde integriert, womit der Grundstein für den modernen äthiopischen Staat gelegt wurde.⁷

2. Die heute bestehende geografische Fläche Äthopiens geht auf die Eroberungen von Kaiser Menelik II. zwischen 1889 und 1913 zurück

Die Eroberungen von Kaiser Menelik II. erweiterten die Grenzen des Landes im Süden, Westen und Osten. Sein dauerhaftes Vermächtnis ist die Entstehung von Äthiopien mit dessen gegenwärtiger geografischer Form, der Hauptstadt Addis Abeba und multi-ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung.

Äthiopien blieb im 19. Jahrhundert trotz Kolonialisierungsversuchen und Expansionsbestrebungen des benachbarten Sudans unabhängig: Italienischen Invasionsbestrebungen wurde in der Schlacht von Adwa (1896) erfolgreich die Stirn geboten; Die Küste fiel jedoch den Kolonialmächten zum Opfer. Eritrea, das vormals zu Äthiopien gehörte, wurde italienisches Protektorat, das heutige Dschibuti ging an Frankreich. Das Gebiet Eritreas stand später unter britischem Protektorat, wurde dann unter Autonomie 1952 an das äthiopische Kaiserreich angeschlossen, bis es 1961 mit Annektierung als Verwaltungsprovinz durch Kaiser

Haile Selassie wieder abhängiger Bestandteil Äthiopiens wurde. Erst 1993 sollte der Unabhängigkeitskrieg zur Bildung einer unabhängigen Regierung in Eritrea führen.

3. Kaiser Haile Selassie (1930-1974) führte die erste Verfassung Äthiopiens und eine zentralistische Verwaltung ein

Der 1930 gekrönte, letzte Kaiser Abessiniens, Haile Selassie, folgte der Politik der Zentralisierung und Modernisierung seiner Vorgänger. Im Jahr 1931 führte er mit der ersten geschriebenen Verfassung des Landes eine konstitutionelle Monarchie ein, deren Hauptaugenmerk neben der Abschaffung der Sklaverei die Konsolidierung der eigenen Macht war. Die Verfassung enthielt weder Bestimmungen über Bürgerrechte noch gab sie den äthiopischen Bürgern ein Wahlrecht. Unter Selassie wurden regionale Fürsten in den einzelnen Regionen systematisch entmachtet und ein zentral geführtes Militär eingeführt.⁸

Selassie versuchte, einen Einheitsstaat auf der Grundlage einer kulturellen Assimilation zu bilden. Amharisch wurde zur Unterrichtssprache und zur Sprache des öffentlichen Diskurses; die christlich-orthodoxe Kultur zum Kern nationaler Identität.

Kulturelle und strukturelle Ungleichheiten wurden nationalistischen Ziele untergeordnet. Andere ethnische Gruppen wurden den Amharen, die den Regierungs- und Verwaltungsapparat stellten, systematisch unterworfen. Diese Politik führte schließlich zur Revolution, die mit dem Sturz Selassies im Jahr 1974 durch das kommunistische Militärregime "Derg" (Amharisch für "Komitee"), einer Gruppe von "unausgereiften Marxisten"⁹, endete.

Ogleich er primär am Machterhalt interessiert war und folglich keine Opposition zuließ, gab es unter Selassie dennoch eine ganze Reihe positiver gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Reformen. Selassie förderte landwirtschaftliche Modellbetriebe und investierte in große Infrastrukturprojekte.

Darüber hinaus wurde unter seiner Regierung eine unabhängige Verwaltungsstruktur sowie ein einheitliches Währungssystem mit einer Zentralbank geschaffen.

4. Den eigentlichen Ursprung für Bestrebungen hin zu einer dezentralen Struktur bilden jahrelange ethnische Spannungen unter den Bevölkerungsgruppen Äthiopiens

Das föderale System sollte die Lösung einer ganzen Reihe von Problemen sein. Einige Experten sehen die Einführung des föderalen Systems als Konsequenz des Scheiterns der jahrzehntelangen Bestrebungen, einen Zentralstaat zu gründen.¹⁰

Das Staatsgebiet Äthiopiens umfasst über 90 unterschiedliche Ethnien, die für sich bereits Nationen bilden und nationale Identitäten haben. Eine klare Grenzziehung ist wegen der vielen Überschneidungen und einem permanenten Austausch zwischen den einzelnen Gruppen indes nicht möglich. Jede dieser Ethnien wollte sich allerdings auch mit politischer Macht ausgestattet sehen. Zudem mussten Kriterien eines westlichen Regierungssystems als Bedingung für die Aufnahme in den Staatenbund der Afrikanischen Union, damals noch Organisation für Afrikanische Einheit, mit den Realitäten im Land in Einklang gebracht werden. Insofern wurde eine "föderale Regierung mit afrikanischen Charaktereigenschaften" gebildet, in der "Nationen, Nationalitäten und Menschen" (Art. 8, 39, 47, 61 der Verfassung von 1994) Rechte, insbesondere das Recht auf Sezession, eingeräumt werden.¹¹

Ziel war es, ein Gleichgewicht zwischen regionaler Identität und größtmöglicher staatlicher Einheit zu finden: Hierbei musste vor allem die Diversität der vielen Ethnien mit dem Bedürfnis nach der Definition einer eigenen Identität innerhalb eines nationalen Gefüges mit dem Recht der Nationalitäten auf Selbstbestimmung, kollektive Selbstverwaltung (Art. 8) und kulturelle Autonomie (Art. 39 der Verfassung von 1994) berücksichtigt werden.

Eine Bestimmung zum Schutz von Minderheiten gibt es trotz historischer Benachteiligungen auch in der Verfassung nicht.¹² Jüngste Berichte¹³ über Ausschreitungen der marginalisierten Gruppe der Oromo zeigen, dass die Realität in Äthiopien hinter den in der Verfassung niedergelegten guten Vorsätzen zu ethnischer Diversität und Selbstverwaltung zurück bleibt. Über 80 demonstrierende Studenten seien durch Sicherheitskräfte bei Ausschreitungen in der Region Oromia, aus der die Rebellengruppe der "Oromo Liberation Front" stammt, getötet worden. Proteste der Bevölkerungsgruppe der Oromo, die gut 40 Prozent der Bevölkerung ausmachen (auf Regierungsebene dominieren die Gruppe der Amharen und Tigray), kämen ausweislich dieses Berichts regelmäßig vor. Demzufolge ist die Öffentlichkeit mit der stringent zentralistischen Wirtschaftspolitik der Regierung unzufrieden. Zudem sei die Regierung nicht gewillt, politischen Spielraum für oppositionelle Kräfte einzuräumen.

5. Die heute bestehenden föderalen Grundsätze gehen auf die Übergangsregierung, die das kommunistische Militärregime "Derg" 1991 stürzte und vier Jahre übergangsweise regierte, zurück

Das kommunistische Regierungssystem "Derg" verfolgte eine ihm typische zentralistische Politik nach sozialistischem Vorbild, wobei die "Klassenfrage über der Nationalitätenfrage" stand.¹⁴

Das Militärregime führte ein System bestehend aus vierundzwanzig Verwaltungsregionen und fünf autonomen Regionen innerhalb eines einheitlichen Staatsapparats ein. Es kam allerdings zu keiner wirklichen Übertragung von Befugnissen. Das Regime initiierte ein Massenalphabetisierungsprogramm, Kirchen verloren ihre Macht und Oppositionsbestrebungen wurden konsequent unterdrückt. 1983 kam es wegen Dürren und den jahrelangen Auseinandersetzungen im Zuge des Bürgerkriegs (1974 – 1991) zu einer Hungerkatastrophe, der über eine Million

Menschen zum Opfer fielen. Regimegegner, die insbesondere aus der Provinz Eritrea stammten, richteten sich vordringlich gegen den ethnischen Nationalismus und führten letztlich zum Sturz der Regierung. Nach vierjähriger Übergangszeit wurde 1995 die Bundesrepublik Äthiopien ausgerufen.

Territoriale Gliederung



Quelle: TUBS (2012): Karte der politischen Gliederung von Äthiopien, URL https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Ethiopia_administrative_divisions_-_de_-_colored.svg [10.01.2016].

6. Die Verfassung von 1994 teilte das Staatsgebiet Äthiopiens in neun Regionalstaaten, einen Stadtstaat und die Hauptstadt Addis Abeba ein

Die aus einer Koalition von ethnisch motivierten Widerstandsbewegungen, darunter der Volksbefreiungsfront von Tigray, hervorgegangene Regierungskoalition *Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front (Koalition Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker; EPRDF)* bildete ab 1990 die Übergangsregierung unter Leitung von Meles Zenawi, später erster Premierminister Äthiopiens. Die Verfassung, die auf Grundlage einer Übergangscharta 1994 verabschiedet wurde, bekräftigt das Recht aller Volksgruppen auf Selbstbestimmung und begründete das Recht auf Einrichtung von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit sowie das Sezessions-

recht vor dem Hintergrund einer politischen und Wirtschaftsgemeinschaft und des Gedankens der Interessenkonsolidierung. Darüber hinaus ist vorgeschrieben, dass das Staatsoberhaupt, der Ministerpräsident, der stellvertretende Vorsitzende und der Sekretär des Rates der Abgeordneten verschiedenen Ethnien angehören müssen. Die Verfassung sieht eine Trennung von Staat und Religion vor, schreibt Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung sowie die Beachtung von Menschen- und demokratischen Bürgerrechten vor. Die Staatsstruktur bildet ein föderales System regionaler Staaten, denen die freie Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung, auf eine politische Gemeinschaft und eine Wirtschaftsgemeinschaft auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Interessen und Perspektiven gewährt wird.

7. Die Grenzen der Regionalstaaten/Regionen bestimmen sich entsprechend Art. 46 der Verfassung nach ethnischen Gesichtspunkten wie Sprache und kultureller Identität

Entlang ethno-linguistischer Linien bilden sich insgesamt elf regionale Verwaltungen. Es wird deshalb auch von "ethnischem Föderalismus" gesprochen. Hierdurch soll eine nationale Identität geschaffen werden.

Basis des äthiopischen Staatsgebildes ist demzufolge ethnische Zugehörigkeit. Obgleich sich die 80 ethnischen Gruppen Äthiopiens, die über 70 verschiedene Sprachen sprechen, uneinheitlich auf die Regionen verteilen, ist die Arbeitssprache Amharisch.

Dadurch dass sich die Regionen innerhalb des föderalen Systems an ethnischer Zugehörigkeit orientieren, finden politische Aktivitäten zumeist auch nur innerhalb einer ethnischen Gruppe statt. Die Regierungskoalition der EPRDF, ein Konglomerat ethnisch-basierter Parteien, bildet die einzige multiethnische nationale politische Parteienallianz im Lande.

8. Der politische Fokus der Regierungskoalition EPRDF liegt auf der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und nicht auf demokratischer Konsolidierung

Seit den 1990er Jahren wird Äthiopien von einer Parteienkoalition regiert. Die Legitimation der EPRDF-Regierung in Äthiopien basiert Berichten¹⁵ zufolge auf der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, die programmatisch Priorität hat. Politische Reformen stehen nicht primär im Fokus. Trotz des Versprechens, mittels einer inklusiven Regierung politischen Konflikten vorzubeugen, positionierte sich die EPRDF bislang als dominante Regierung, die das von der Verfassung vorgegebene ethno-föderalistische System bislang nicht vollständig implementiert hat.¹⁶ Folglich kann von einer integrativen und demokratischen Konsolidierung in Äthiopien (noch) nicht gesprochen werden.¹⁷ Politische Opposition wird nicht zugelassen, der Handlungsspielraum der Opposition konsequent beschnitten, demokratische Grundrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden nicht immer gewährt. Die Regierung beschuldigt die Opposition und protestierende Terroristen, die Entwicklung des Landes unterbinden zu wollen. Insbesondere in der Region Oromia wird die Forderung nach größerer Autonomie und konsequenter Umsetzung des föderalen Systems lauter. Die Proteste richten sich gegen das politisch zentralisierte Parteiensystem, welches den Raum für Opposition, religiöse Gruppen und die Zivilgesellschaft konsequent beschneidet.

2009 verabschiedete die Regierung eine Anti-Terrorismus-Proklamation, die Terrorismus als „Beeinflussung der Regierung“ definiert. Die Proklamation gibt Strafverfolgungsbehörden umfassende Rechte, um diesbezüglich verfahrenssichernde Ermittlungen durchzuführen. Hierzu gehören Durchsuchungen und Inhaftierung (Untersuchungshaft) von Verdächtigen zu Ermittlungszwecken von bis zu vier Monaten.¹⁸ Tatsächlich wird von außergerichtlichen Verfolgungen und unverhält-

nismäßigen Gewaltanwendungen durch Sicherheitsbehörden berichtet.¹⁹

Dieses Gewaltszenario droht die äthiopische Gesellschaft zu spalten und Bestrebungen, unter Berücksichtigung ethnischer Toleranz eine nationale Identität zu schaffen, zu konterkarieren. Schon jetzt besteht eine „unnötige Selbstwahrnehmung“²⁰ der Bevölkerung in Bezug auf die Zugehörigkeit zu bestimmten Ethnien. Es ist an der Regierung, den politischen Raum für oppositionelle Bestrebungen zu öffnen, andere Akteure anzuhören und in den Entwicklungsprozess des Landes einzubeziehen.²¹

Die politische Kontrolle der Regierung leitet sich nicht allein von den Erfolgen der Partei bei den nationalen Wahlen ab, sondern geht auch auf ein dichtes Netzwerk, die Koalition unterstützender Personen in unteren Regierungs- und Verwaltungsebenen, zurück. Das kann einerseits als Unterstützung der zentralen Regierung gewertet werden. Andererseits kann diese Form der Einflussnahme auf politische Angelegenheiten der Regionen aber auch als Beschneidung deren Souveränität und Einmischung in das Recht auf regionale Selbstverwaltung gewertet werden.²²

Die besondere Einbettung des Militärapparats in die Regierungsstruktur trägt zum Machterhalt der Regierung nicht unerheblich bei. Die strukturelle Grundlage hierfür wurde bereits unter dem Kommunistischen Militärregime „Derg“ gelegt. Das Militär liefert bis jetzt eine Garantie für den Machterhalt. Ein Ethos von militärischer Solidarität zu den politischen Führern hat auch in den letzten 20 Jahren zu Stabilität beigetragen.²³

9. Nachdem das Regierungsbündnis der EPRDF, das seit 2012 von Premierminister Hailemariam Desalegn geleitet wird und bei den Parlamentswahlen 2010 bereits 99,6 Prozent der Stimmen gewinnen konnte, erhielt die Koalition bei den letzten Wahlen in 2015 100 Prozent der Stimmen²⁴

Bei den letzten Parlamentswahlen im Mai 2015 konnte die Regierungskoalition 100

Prozent der Stimmen für sich vereinnahmen und sämtliche der 546 Sitze im Parlament sichern. Dieses Ergebnis wird allerdings nicht ausnahmslos als Gütesiegel für Premierminister Hailemariam Desalegn und seine Regierungskoalition gesehen. Vielmehr ist es das Ergebnis eines politischen Systems, in dem die Oppositionsparteien vor existenzielle Herausforderungen gestellt und Bürger von einer Beteiligung an politischen Debatten konsequent ausgeschlossen werden. Insgesamt waren 58 politische Parteien registriert. Im Vorfeld der Wahlen wurden mehrere führende Mitglieder der Opposition und Journalisten unter dem Vorwurf des Terrorismus verhaftet. Oppositionsparteien berichteten über Schwierigkeiten bei der Registrierung von Kandidaten und der gesetzlichen Berechtigung zur Parteifinanzierung. Mitglieder von Oppositionsparteien seien verhaftet und/oder schikaniert worden, Kampagnenmaterial sei konfisziert oder zerstört worden. Die Opposition leidet indes aber auch unter generellem Desinteresse von Seiten der Bevölkerung und internen Grabenkämpfen. Davon habe die Regierungspartei auch profitiert. Die Oppositionsparteien seien sehr viel schwächer aufgetreten als in den vorherigen Wahlen.

Generell erhofft man sich allerdings von der allgemein steigenden Unzufriedenheit mit den strengen Kontrollen durch die Regierung eine bessere öffentliche Debatte auch im Nachgang der Wahlen. Innerhalb der Landbevölkerung genießt die Regierungspartei die größte Popularität und Loyalität, weil lokale Bauern auf Zuschussleistungen für die Bewirtschaftung von Bewässerungssystemen und die Beschaffung von Dünger angewiesen sind. Für viele lokale Bauern geht es bei den Wahlen eher um die Erfüllung einer Pflicht, nicht um die Ausübung des Rechts auf freie Wahl. Wenn man sich vor Augen führt, dass 80 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten leben, wird schnell klar, wo die Regierungspartei ihre Basis hat. Eine solch überragende Dominanz herauszufordern, sei selbst für populäre Oppositionsparteien äußerst schwierig,

da diese nicht auf starke regionale Netzwerke zurückgreifen können.²⁵ Das Land wird faktisch zentralistisch regiert. Nichtsdestotrotz ist die Einflussnahme auf die Bevölke-

rung auf regionaler Ebene einer der wichtigsten Faktoren des Wahlerfolgs der Regierungskoalition.

FÜNF FRAGEN AN ZEMELAK AYELE

Das föderale System wurde 1995 in erster Linie zur Integration der einzelnen ethnischen Gruppen eingeführt. Wie steht es inzwischen mit der Einbindung der einzelnen Ethnien in politische Entscheidungsprozesse in Äthiopien?

Ayele: Das föderale System wurde unter der Prämisse eingeführt, dass die damals bestehende zentralstaatliche Struktur keine optimale Voraussetzung für die gesellschaftspolitische und soziale Entwicklung der verschiedenen Kulturen und Sprachen der Menschen bot. In einem Land mit mehr als 80 Volksgruppen war beispielsweise Amharisch damals die einzige zulässige Amts- und Unterrichtssprache. Das zentralistische System hatte eine lange Geschichte von Misserfolgen im Hinblick auf gesellschafts- und wirtschaftspolitische sowie die soziale Entwicklung im Lande. Das föderale System, oft auch "ethnischer Föderalismus" genannt, strebt danach, die ethnische Vielfalt der Menschen, durch die Schaffung von territorialen und politischen Einheiten entlang der traditionellen Siedlungsmuster der ethnischen Gemeinschaften zu assimilieren.

Die Gebietseinheiten umfassen drei Ebenen: Staatsebene (Region), Zone und Bezirk (Woreda). Diese territorialen und politischen Einheiten sind mit verfassungsrechtlich garantierten Kompetenzen ausgestattet, die für die Förderung der Sprache und Kultur der jeweiligen ethnischen Gemeinschaften relevant sind. Hierzu gehört insbesondere das Recht, die eigene Sprache als Amts- und Unterrichtssprache für die Grundschulbildung zu bestimmen. Das föderale System ermöglicht darüber hinaus Repräsentation der einzelnen ethnischen Gemeinschaften auf Bundesebene in politischen und admi-

nistrativen Institutionen, einschließlich der Polizei und Armee.

Die Einteilung der Länder und substaatlichen territorialen und politischen Einheiten hat dazu geführt, dass marginalisierte Regionen auf ihrem eigenen Gebiet, unter Wahrung ihrer Identität und ihres eigenen Stolzes, über ihre eigenen Angelegenheiten selbst entscheiden können. Die Repräsentanz von Randgruppen in den Institutionen des Bundes als Abgeordnete, Minister, Botschafter gibt ihnen ein Gefühl der Verantwortung und Eingebundenheit in die Angelegenheiten des Landes.

Dies bedeutet allerdings keineswegs, dass das föderale System in jeder Hinsicht ein voller Erfolg ist. Die territoriale Methode der Aufteilung und Repräsentanz scheitert beispielsweise an der hohen Diversität und dem Zustrom unterschiedlicher Gruppen in urbane Zentren. Darüber hinaus werden verschiedene politische Ansichten innerhalb der einzelnen ethnischen Gruppen nicht gleichermaßen in lokalen, staatlichen und bundesstaatlichen Regierungsstrukturen wahrgenommen und vertreten. Es gibt nur eine einzige politische Partei, die zusammen mit ihren Koalitions-Mitgliedern alle Ebenen der Regierung steuert und wenig tatsächliche Mitbestimmung und Repräsentanz zulässt.

Wenn man sich die wirtschaftliche Entwicklung in Äthiopien anschaut, gilt Äthiopien als Vorreiter auf dem Kontinent. Hat der Föderalismus einen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet und zu einer Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen in Äthiopien beigetragen?

Ayele: Als primäre Strategie zur Armutsbekämpfung begann die äthiopische Bundesregierung 2000 damit, ein Dezentralisierungsprogramm zur politischen und finanziellen Stärkung lokaler Regierungen zu implementieren. Unmittelbar vor Beginn der Umsetzung dieser Strategie lebte fast die Hälfte der Bevölkerung in extremer Armut. Es herrschten wirtschaftliche Not, Hunger, Unterernährung, Analphabetismus und epidemische Krankheiten. Über 45 Prozent der Bevölkerung war unterernährt, die Lebenserwartung lag bei unter 50 Jahren, nur 23 Prozent der Kinder im Vorschulalter besuchten die Grundschule.

Die Armutsprävalenz hat sich in den Jahren 2009 und 2010 dann von fast 50 Prozent auf 29 Prozent verringert. Auch im humanitären Bereich konnte sich Äthiopien verbessern. Berichten zufolge liegt die Einschreibungsrate bei Grundschulen mittlerweile bei über 95 Prozent. Die Zahl der Menschen, die unter Mangelernährung litten, war in den Jahren 2009/2010 auf 28 Prozent gesunken, bis die derzeit vorherrschende Dürre den Trend unterbrach. Man ist sich einig, dass die Dezentralisierung ein positiver Einflussfaktor für diese Erfolge war und bleibt. Es ist allerdings zu beachten, dass der Verfassungsrahmen den lokalen Regierungen keine klaren funktionellen Kompetenzen gegeben hat. Lokale Regierungen haben kaum interne Einnahmequelle und sind von staatlichen Transfers abhängig. Die oben genannten Fortschritte wurden somit trotz solcher institutionellen Beschränkungen erreicht.

Gemäß Weltbankdaten hat Äthiopien eine Gesamtarbeitslosenquote von 5,2 Prozent an der erwerbstätigen Bevölkerung. 7,1 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung, die zwischen 15 und 24 Jahren alt ist, ist ohne Arbeit. Im Vergleich zu Kenia mit einer Rate von 17,4 Prozent ist dies immer noch relativ gering. Der Gini-Index (2013: 33,6) bescheinigt Äthiopien eine relativ geringe Einkommensungleichheit.

a) Was ist der Trend in Bezug auf Beschäftigungschancen für Jugendliche vor allem in den Regionen? Fördern die Regionen selbst auch die Beschäftigung, insbesondere von Jugendlichen?

b) Spiegelt die geringe Ungleichheit, die Äthiopiens Bevölkerung bescheinigt wird, die Realität insbesondere in den Regionen wider und hat das föderale System hierzu beigetragen?

Ayele: Das vergleichsweise niedrige Niveau der Ungleichheit in Äthiopien muss auf das ehemalige sozialistisch/ kommunistische System zurückgeführt werden. Unter diesem System wurden Industrien und Ländereien verstaatlicht. Anreize für private Investitionen wurden nicht geschaffen. Die Auswirkungen dieses Systems sind immer noch spürbar. Auch jetzt spielt der Staat noch eine dominierende Rolle in der Wirtschaft. Zum Beispiel hält der Staat eine Monopolstellung im Telekommunikationssektor und bei der Energieversorgung. Darüber hinaus gibt es vom Staat subventionierte Projekte, wie Wohnprojekte, die eigentlich in private Hand abgegeben werden könnten. Etwa 80 Prozent der Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten und ist von Subsistenzwirtschaft abhängig. Offizielle Berichte bescheinigen einen wachsenden Trend hin zu mehr Ungleichheit.

Die äthiopische Regierung behält sich vor, Vorgaben in Bezug auf sämtliche Entwicklungsprogramme auf nationaler und regionaler Ebene zu machen. All diese Entwicklungsprogramme wirken sich direkt auf die Beschäftigung aus. Die Regionen und Gemeinden sind mit der Umsetzung dieser Projekte betraut, haben jedoch nur sehr geringe Gestaltungsmöglichkeiten. Unter den Projekten, die auf die Förderung von Beschäftigung ausgerichtet sind, gibt es beispielsweise ein Projekt zur Errichtung von günstigen Wohnungen. Dieses Projekt wurde entwickelt, um möglichst viele Stellen zu schaffen und insbesondere Jugendliche bei der Produktion von Baumaterialien wie Blöcken, Türen und Fenstern einzube-

ziehen. Dieses Projekt wird derzeit von Städten wie Addis Abeba implementiert.

Zunehmende Arbeitslosigkeit bedingt viele Probleme im gesamten Land. Ein alarmierender Trend ist der vermehrte Zuzug von Menschen aus ländlichen Gebieten in die Städte. Damit geht eine steigende Zahl von Arbeitssuchenden in urbanen Gebieten einher, eine Zahl mit der die Städte bisweilen überfordert sind. Zudem kommt es beunruhigend häufig vor, dass Hochschulabsolventen über längere Zeit arbeitslos bleiben.



Zemelak Ayitenew Ayele, LL.B (Addis Ababa University) LL.M & LL.D, University of the Western Cape, ist Forscher bei der National Research Foundation am Dullah Omar Institute for Constitutional Law, Governance and Human Rights (UWC). Zu seinen wissenschaftlichen Inter-

essen gehören Föderalismus, lokale Regierungsformen, Demokratie, Sicherheit in Äthiopien und dem Horn von Afrika. Er ist Autor des im Nomos Verlag unter der Reihe "Recht und Verfassung in Afrika" erschienenen Bandes "Local Government in Ethiopia - Advancing Development and accommodating ethnic minorities."

Im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der dezentralen Entwicklung im Allgemeinen und der Dezentralisierung von Funktionen im Besonderen, inwieweit hat das föderale System in Äthiopien zur Festigung der Demokratie beigetragen? Hat das föderale System aus ihrer Sicht dazu beigetragen, Bürger mehr an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen? Wie steht es mit der politischen, fiskalen und administrativen Autonomie der Regionen?

Ayele: Das äthiopische föderale System teilt sich folgendermaßen auf: es gibt neun Staaten, die die lokale Regierungsebene bilden. Darüber hinaus gibt es etwa 25 Zonen und über 700 Bezirke. Man könnte meinen, dass eine solch vielfältige Unterteilung staatlicher Einheiten auf die Existenz eines demokratischen Pluralismus schließen lässt. Dem ist leider nicht so. Die Regierungskoalition

EPRDF und die ihr nahestehenden Parteien sind in die Steuerung sämtlicher staatlicher Einheiten auf allen Regierungsebenen exklusiv involviert. Oppositionsparteien haben keinen einzigen Sitz in der Regierung oder im Parlament.

Für diesen Zustand gibt es mehrere Erklärungsansätze. Manche machen das Wahlsystem bzw. die Mehrheit der Wahlsysteme für den mangelnden demokratischen Pluralismus verantwortlich. Oppositionsparteien werfen dem Regierungsbündnis vor, den Staatsapparat zu ihrem eigenen Vorteil auszunutzen und demokratischen Pluralismus konsequent zu bekämpfen. Es liegt nahe anzunehmen, dass die Regierungspartei institutionelle und finanzielle Schwächen der Oppositionsparteien ausnutzt, um ihre Macht zu festigen.

Darüber hinaus besteht ein mangelndes Interesse auf Seiten der Oppositionsparteien, an den Lokalwahlen teilzunehmen. Die Oppositionsparteien boykottierten beispielsweise sämtliche der letzten fünf Kommunalwahlen, die seit 1995 abgehalten wurden. Es wird behauptet, dass sich Oppositionsparteien auf kommunaler Ebene Repressionen aussetzen würden. Andere sagen, dass Kommunalwahlen für Oppositionsparteien politisch irrelevant seien, da die zentrale Regierung Vorgaben hinsichtlich der politischen Linie macht und für die Umsetzung dieser auf regionaler Ebene sorgt.

Im Zuge des Dezentralisierungsprogramms wurde erwartet, dass es zu einer verstärkten Beteiligung der Bürgerschaft an politischen Entscheidungsprozessen, sowie einem verbesserten Austausch zwischen den lokalen Gemeinschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft und der Regierung kommen würde. Tatsächlich wird auch berichtet, dass lokale Behörden versuchten, Organisationen der Zivilgesellschaft in den Planungs- und Budgetierungsprozess mit einzubeziehen. Der Sinnhaftigkeit dieser Initiativen steht allerdings oft das Argument entgegen, dass ein solcher Austausch einzig und allein aus dem Grund initiiert würde, um von Seiten der Regierung an Informationen aus dem

Kreis der Zivilgesellschaft zu gelangen. Nur sehr selten werden artikulierte Bedürfnisse der Bürger in Entscheidungsprozessen berücksichtigt. Demzufolge reflektieren auf diese Weise zusammengetragene Informationen nur sehr selten die tatsächlichen Bedürfnisse der Communities, sondern vielmehr artikulierte Interessen lokaler Eliten.

Hinsichtlich der Autonomie lokaler Regierungen gab es klare Richtlinien, die 2000 erlassen wurden, damit lokale Regierungen mehr Eigenständigkeit im politischen, administrativen und fiskalen Bereich erhalten. In diesem Zusammenhang wurden auch die lokalen Verfassungen geprüft. Es ist klar, dass die lokalen Regierungen einen gewissen Grad an Autonomie haben. Allerdings gibt es unzählige Faktoren, die diese Autonomie wieder beschneiden. So sind beispielsweise funktionale Kompetenzen der lokalen Regierungen nicht klar in den Verfassungen der Regionalstaaten definiert. Die lokalen Regierungen, von einigen wenigen Städten abgesehen, sind exzessiv von Haushaltszuweisungen von Seiten der Zentralregierung abhängig. Dieser Zustand fußt nicht direkt in der Verfassung, sondern hat vielmehr etwas mit der politischen Ausrichtung der Zentralregierung zu tun. Diese fiskale Abhängigkeit und die fehlende Berechtigung, selbst Steuern zu erheben, führt dazu, dass die von der Verfassung beschriebene Autonomie der Regionen tatsächlich untergraben wird. Die Tatsache, dass eine einzelne Partei mit zentralistischen Tendenzen alle Ebenen der Regierung kontrolliert, hat definitiv negative Auswirkungen auf die Selbstständigkeit der Regionen.

Einer der Gründe für die Einführung des föderalen Systems war es, die zahlreichen Konflikte unter den 80 ethnischen Gruppen beizulegen. Hat die Einführung des föderalen Systems aus Ihrer Sicht zur Lösung dieser Konflikte und zur Förderung eines Ausgleichs zwischen regionalen und nationalen Identitäten beigetragen?

Ayele: Der Bürgerkrieg, der bis 1991 zwischen der Zentralregierung und ethnisch

orientierten Rebellengruppen ausgetragen wurde, hat zu unaussprechlichem menschlichen Leiden, Tod und wirtschaftlicher Zerstörung geführt. Viele sind der Meinung, dass es zu einem weiteren Bürgerkrieg gekommen wäre, der sehr wahrscheinlich die Existenz des gesamten Landes als solches bedroht hätte, wäre nicht das föderale System eingeführt worden. Selbst wenn man diese extreme Meinung nicht vertritt, kann man doch nicht leugnen, dass das föderale System mit der Einführung von Selbstverwaltungsrechten auf regionaler und subregionaler Ebene Spannungen zwischen dem Zentrum und der Peripherie entschärft hat.

Das bedeutet allerdings nicht, dass das föderale System sämtliche Gefahren für innerethnische Konflikte abwenden konnte. Es gibt immer wieder Berichte über innerethnische Konflikte, zum Beispiel Streitigkeiten in Regionen, in denen zwei oder mehrere indigene Gruppen vorherrschend sind, sei es durch Migration oder Siedlungsgeschichte. Obwohl die Tendenz besteht, solche Konflikte zu politisieren, besteht meiner Meinung nach mittlerweile nur eine sehr geringe Gefahr für die Gesamtexistenz des Staates.

Es gibt allerdings auch Forderungen, die insbesondere in den letzten zehn Jahren lautbar gemacht wurden, die ganz spezifisch auf territoriale Selbstverwaltung und das institutionelle Design sowie die zuvor beschriebene politische Praxis eingehen. Fast allen Forderungen von ethnischen Gruppen, nach der Erlaubnis eigene Bezirke einzurichten, wurde zugestimmt. Der Regierungspartei wurde in diesem Zusammenhang vorgeworfen, keine ausreichenden Anstrengungen dahingehend zu unternehmen, den nationalen Zusammenhalt zu fördern. Vielmehr sei das Bewusstsein für ethnische Zugehörigkeit und Konkurrenz untereinander verstärkt worden. In letzter Zeit hat sich die Regierung allerdings darum bemüht, die ethnische Rhetorik zu minimieren. Forderungen nach mehr ethnischer Selbstbestimmung wurden auf Basis der Argumentation, eine staatliche und subregionale Einheit zu schaffen, nicht mehr zugestimmt. Für die Regierungspartei scheint die nationale

Agenda im Vordergrund zu stehen. Hierfür ist ein nationaler Konsens vonnöten, insbesondere wenn es um die Implementierung von nationalen Megaprojekten, wie zum Beispiel das Eisenbahnprojekt oder den Bau der Grand-

Ethiopian-Renaissance-Talsperre, geht. Streitigkeiten mit den Regionen kann man sich in diesem Zusammenhang nicht leisten.

Vielen Dank für das Gespräch!

KURZÜBERBLICK ÜBER DIE GESCHICHTE UND DIE MERKMALE DER DEZENTRALISIERUNG IN KENIA

Die Regelung der Dezentralisierung, die „Devolution“, ist das Kernstück der neuen Verfassung Kenias von 2010. Mit ihr ging die Übertragung politischer und administrativer Funktionen an 47 Verwaltungseinheiten (Landkreise), die sogenannten *Counties*, einher. Bestimmte Bereiche politischer Macht der Zentralregierung wurden regionalisiert und *Counties* mit eigenen staatsrechtlichen Kompetenzen und Aufgaben ausgestattet. Die ersten Landkreiswahlen, die zur Bildung von dezentralen Verwaltungsstrukturen, mit gesetzgebender (Kreisversammlung, *Assembly*) und exekutiver (Gouverneur und Leitungsgremium) Gewalt geführt haben, fanden 2013 erstmals statt. Bei diesen Wahlen wurde das dezentrale System offiziell lanciert. Es wurden 47 neue Gouverneure und lokale Parlamente sowie der Senat gewählt. Zahlreiche neue Gesetze wurden erlassen, die unter anderem die Bildung der *County*-Regierungen, die Organisation der Auftragsverwaltung und die Einrichtung spezieller Kommissionen, wie zum Beispiel einer unabhängigen Wahl-, Anti-Korruptions- oder Menschenrechtskommission usw. regeln.

Der Einführung von *Counties* und der Implementierung der „Devolution“ geht eine lange Geschichte Kenias als Einheitsstaat voraus. Das zentrale System behinderte jegliche Teilhabe der Bürger am politischen Geschehen, beeinträchtigte deren Selbstbestimmungsrecht und war primär darauf ausgerichtet, den Machtanspruch der Zentralregierung zu sichern.²⁶ Auch vor der Einführung der dezentralen Verwaltungsstruktur schien es Bestrebungen gegeben zu haben, politische Macht zu dezentralisieren. Unter Präsident Daniel arap Moi wurde in den 1990er Jahren

nicht nur das Mehrparteiensystem eingeführt, sondern unter der Prämisse, besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu wollen, richtete er 1982 Distrikte ein. Tatsächlich ging es zu dieser Zeit aber nicht darum, Funktionen zu übertragen, sondern den Staats- und Verwaltungsapparat umzustrukturieren, so dass unter Präsident Jomo Kenyattas Einparteiensystem etablierte politische Netzwerke aufgebrochen und zugunsten der damaligen Moi-Regierung neu positioniert wurden.²⁷ In Wirklichkeit gab es keine Absicht, den Distrikten mehr Unabhängigkeit zuzugestehen. Ziel der zentralen Regierung war es vielmehr, durch gezielte Personalverteilung mehr Einfluss auf Entwicklungsprojekte in der Peripherie zu nehmen.²⁸

Das führte zu einer ungleichmäßigen Entwicklung hinsichtlich der Verteilung von Ressourcen, dem Zugang zu staatlichen Dienstleistungen und Wachstumsmöglichkeiten.²⁹ Diese Ausgangslage führte dazu, dass im Jahre 2000 von Seiten des kenianischen Parlaments ein Verfassungsreformprozess initiiert wurde, dessen verantwortliche Kommission 2005 ihren Bericht vorlegte.

Das quasi-föderale System in Kenia

Kenias Dezentralisierung gestaltete sich als ein ambitionierter Regionalisierungsprozess, der bislang auch noch nicht vollständig umgesetzt ist. Jede der 47 neu gebildeten *Counties* musste nach den Wahlen 2013 eine neue Regierung bilden. Die Verfassungsänderung von 2010 sah darüber hinaus vor, ausgeglichene Kontrollen innerhalb der Regierung, eine verstärkte Rolle des Parla-

ments und der Zivilgesellschaft, eine unabhängige Judikative und eine progressive *Bill of Rights* zu schaffen.³⁰ Das Prinzip der Devolution ist fest in das System der kenianischen Verfassung eingeflochten.

Den *Counties* wurde das Recht eingeräumt, ihre eigenen Haushalte zu planen und Finanzen zu verwalten, sie genießen begrenzte Steuerhoheit und sind über den Senat als Repräsentationsinstanz in die nationale Gesetzgebungstätigkeit eingebunden. Die Verfassung setzt darüber hinaus Prozesse zur Regelung von Streitigkeiten zwischen der Zentralregierung und den *Counties* fest. Die *Counties* sind dabei relativ, aber nicht vollständig autonom. Sie sind der Zentralregierung zwar nicht unterstellt, haben aber eine Koordinations- und Durchführungspflicht im Hinblick auf national erlassene

Richtlinien.³¹ Es fehlt an dem für ein föderales System qualifizierenden Element der verfassungsmäßig garantierten Souveränität. Mithin kann man auch nicht von einem gänzlich föderalen System sprechen. Allerdings kann die nationale Regierung die Verfassung nicht ohne Zustimmung der *County*-Repräsentanz ändern.

Im Hinblick auf die Übertragung und Dezentralisierung von Verwaltungs-, Regierungs- und Gesetzgebungsbefugnissen wurden den *Counties* insbesondere Regelungsbefugnisse eingeräumt und Verpflichtungen im Rahmen der Leistungsverhaltung (staatliche Leistungen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, die dem Bürger bereitgestellt werden) auferlegt. Hierzu gehören unter anderem die Bereiche Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung und Kultur.³²

Projekte der HSS



Quelle: Kalender 2016 zur Bildungsarbeit auf County-Ebene erstellt von HSS-Partner in Kenia "Ecumenical Centre for Justice and Peace".

Einer der Arbeitsschwerpunkte der Hanns-Seidel-Stiftung in Kenia ist es, einen Beitrag zur Förderung der Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen und Planungsprozessen zu leisten. Hierzu gehört auch die Förderung verantwortungsvollen politischen Handelns von Politikern sowie die Verbesserung des Zugangs zu politischen Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, sowie die aktive Unterstützung des Informationsaustauschs und der Kooperation und Koordination unter Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Medien.

Durch individuelle und strukturelle Förderung von politisch engagierten Individuen, Institutionen der Zivilgesellschaft und Regierungsinstitutionen auf County-Ebene wird unter Berücksichtigung des Devolutionsprozesses mit sowohl zentral als auch dezentral angelegten, partizipativen Interventionen durch den Partner "Ecumenical Centre for Justice and Peace" und "INUKA Kenia" das Verständnis für demokratische Zusammen-

hänge und individuelle Rechte verbessert (Lernen für Demokratie und Zivilgesellschaft). Durch praktische Initiativen und die Verwendung innovativer Tools und Lernmaterialien, wie z.B. Comics, fördert die Hanns-Seidel-Stiftung mit der Unterstützung der genannten Partner-Organisationen die gesellschaftspolitische Partizipation auf County-Ebene. Ziel ist es, dass sich Bürger zunehmend in die Lage versetzt sehen, ihre Rechte sowohl innerhalb einer Organisation oder Community als auch individuell verstärkt wahrzunehmen.

Darüber hinaus werden die Kapazitäten von County-Regierungen im Bereich der guten Regierungsführung über die Unterstützung des Partners "Institute of Communication and Development International" gestärkt. Zu den Bildungsinhalten gehören die Verbesserung demokratischer Kompetenzen und politischer Fähigkeiten der County-Regierungen (Legislativ- und Exekutiv-Organe) insbesondere hinsichtlich gesetzlicher Vorgaben in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, den Grundsätzen von Transparenz und Rechenschaftspflicht und dem Erfordernis der Bürgerbeteiligung auf County-Ebene.

Die Hanns-Seidel-Stiftung leistet durch beide Initiativen wichtige Beiträge zur Unterstützung des Devolutions-Prozesses in Kenia.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/kenia

SIEBEN FRAGEN AN JAMES SHIKWATI

Wie beurteilen Sie die wirtschaftliche Entwicklung in den *Counties* - fünf Jahre nach der Umsetzung der neuen Verfassung und der Einführung des dezentralen Systems in Kenia?

Shikwati: Die Einführung des dezentralen Systems in Kenia hat dazu geführt, dass öffentliche Dienstleistungen, anders als in der Vergangenheit näher an die Bürger in Kenia gekommen sind. Das gilt insbesondere für die ariden Gegenden im Norden Kenias, sowie die Küstenregion, beides Gegenden, die traditionell benachteiligt waren und die Serviceleistungen bis dahin vornehmlich von Organisationen der Zivilgesellschaft und Glaubensgemeinschaften empfangen hatten. Letztere errichteten Schulen und andere Infrastruktur. Nunmehr sind es die *County*-Regierungen, die ins Erscheinungsbild treten und ihren Bürgern beweisen wollen, dass sie in der Lage sind, öffentliche Dienstleistungen bereitstellen zu können. Beispielsweise konnte Kakamega *County* im letzten Jahr die größte Ernte in seiner Geschichte einfahren. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die *County*-Regierung dort sehr proaktiv gehandelt hat, und zum Beispiel dafür gesorgt hat, dass Saatgut und Düngemittel großflächig an Bauern verteilt wurden.

Man kann generell beobachten, dass jedes *County* versucht, dominante Wirtschaftssektoren, weiter auszubauen, um noch mehr von wirtschaftlichen Vorteilen zu profitieren. Das gilt insbesondere für den Landwirtschafts- und Tourismussektor. Einige *Counties* haben sich beispielsweise verstärkt für den Ausbau des inländischen Tourismus eingesetzt. Trotz dieser positiven Entwicklungen möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass wir uns in der Anfangsphase befinden und wir derzeit immer noch Babyschritte unternehmen.

Was sind die größten Herausforderungen und Bewältigungsstrategien hinsichtlich der Finanzpolitik auf lokaler Ebene?

Shikwati: Generell scheinen die *Counties* eine Menge pro-aktiver Strategien entwickelt zu haben, um Gelder effektiv zu konsumieren. Allerdings scheinen sie derzeit nur wenige Überlegungen dahingehend anzustellen, Gelder so zu verwenden, dass sie zu einer Erhöhung des Lebensstandards und Wohlstands in den *Counties* beitragen. Der Fokus scheint derzeit viel zu stark auf der Anhäufung von Finanzmitteln zu liegen. Insgesamt sind 15 Prozent des nationalen Haushalts für *Counties* reserviert. Natürlich ist es gut, sich darauf zu konzentrieren, diese Geldmittel zu erhalten und auszugeben. Meiner Meinung nach wird allerdings ein bisschen zu viel Energie darauf verwendet, möglichst immer größere Anteile von diesem Budget zu erhalten.

Ich sehe das Problem darin, dass Gelder derzeit nicht dazu verwendet werden, den allgemeinen Wohlstand zu erhöhen. Vielmehr geht es darum, möglichst viele attraktive Entwicklungsprojekte zu implementieren. Letztere vermögen allerdings nur selten greifbare Erlöse zu erwirtschaften. Das führt dann dazu, dass für den Haushalt im Folgejahr mehr Mittel benötigt und angefordert werden.

Meiner Meinung nach gibt es nicht genügend durchdachte Strategien, die darauf ausgerichtet sind, dass die Bürger in den *Counties* in einer Weise profitieren, die zu einem Wachstum des Privatsektors, und mithin zu mehr Unternehmertum führt. Tatsächlich ist es eher so, dass die *Counties* ihre Unternehmer eher behindern als sie zu fördern, indem sie selbst die Rolle der Unternehmer übernehmen. Ein Beispiel ist die Vergabe von Subventionen, wie z.B. die Bereitstellung von Milchkühen, deren Milch durch Firmen weiter verarbeitet wird, die der *County*-Regierung nahe stehen.

Anstelle selbst mitzumischen, sollten die *Counties* eher dafür sorgen, dass die Bedingungen für Investoren und Unternehmer in ihrem *County* in den jeweiligen Sektoren verbessert werden. Wenn zum Bei-

spiel die Milchproduktion ein starker Sektor ist, sollten die Bedingungen für Investitionen im Bereich der Viehwirtschaft verbessert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die *Counties* die nationale Wirtschaft durch ihren ansteigenden Mittelbedarf langfristig eher belasten als sie voranzutreiben.



James Shikwati ist ein kenianischer Ökonom, Direktor des Inter Region Economic Network (IREN) in Kenia und gilt als Experte für Afrikas wirtschaftliche Entwicklung. Shikwati gilt als entschiedener Gegner der Entwicklungshilfe. Er studierte an der University of Nairobi (B.ED Arts 1994). Gemäß

einer Erhebung vom 6. Juli 2007 gehört Shikwati zu den 100 einflussreichsten Kenianern. Am 11. März 2008 nahm er als Repräsentant von 250 Young Global Leaders 2008 am World Economic Forum teil. James Shikwati wurde am 17.9.2015 mit dem "Walter-Scheel-Preis" für sein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit ausgezeichnet.

Gibt es in den *Counties* Bestrebungen für eine Ausweitung der Finanzierungsgrundlagen, zum Beispiel durch eine extensive Steuerpolitik? Wie effizient sind die *Counties* bei der Erbringung lokaler Dienstleistungen?

Shikwati: Im Hinblick auf die Steuerpolitik besteht in den *Counties* das Bestreben, Finanzierungsgrundlagen auszuweiten. Das hat bislang allerdings mehrheitlich dazu geführt, dass Steuern eingeführt wurden, die z.T. für die Schaffung eines Investitions- und unternehmerfreundlichem Umfelds eher hinderlich sind. So wurden beispielsweise in einem Fall eine Geflügelsteuer und eine Steuer für die Nutzung von Motorradtaxis eingeführt. Ich wurde kürzlich dazu aufgefordert, eine Steuer für die Nutzung eines Veranstaltungsortes im Rahmen der Buchung eines Konferenzsaales zu zahlen. Letzteres halte ich nicht unbedingt für kontraproduktiv, allerdings bedeutet das für mich auch einen geringen Anreiz, in diesem *County* eine Konferenz abzuhalten. Ich

habe die Steuer bezahlt, bislang allerdings noch keine Quittung erhalten.

Generell würde ich sagen, dass diese Ideen noch nicht gut genug durchdacht sind. Meiner Meinung nach sollten zusätzliche Steuern erhoben werden, um gewisse Sachverhalte besser zu regeln und Anreize für ein gewünschtes Verhalten zu schaffen.

Wenn zum Beispiel Gelder investiert werden, sollte die Investition an sich, also das Einbringen von Geldern oder Ressourcen in die *Counties* kein Steuertatbestand sein. Aus diesem Grund finde ich, dass eine Besteuerung der Nutzung von *Hotel-Facilities* als Konferenzort keine so gute Idee ist. Die Leute sollten sich nicht davon abgehalten sehen, Geld oder Ressourcen in das *County* einzubringen.

Nochmal: es sollte nicht in erster Linie darum gehen, mehr Geld zu machen, sondern Anreize für Investitionen zu schaffen. Bislang scheinen die *County*-Regierungen noch nicht in der Lage zu sein, diesen Gesamtkontext zu sehen. Das Bedürfnis die Finanzierungsbasis auszuweiten, um neue Projekte umsetzen zu können, steht im Vordergrund. Zuweilen fehlt es an den entsprechenden wissenschaftlichen Daten oder an Erfahrungen im Bezug auf die Haushaltspolitik seitens der *County*-Regierungen.

Ich habe darüber hinaus die Beobachtung gemacht, dass die *Counties* auch gerne große Versprechungen machen. Es werden beispielsweise große Wohnprojekte für ältere Menschen implementiert, die nicht immer ganz wohl überlegt zu sein scheinen. Wenn es zum Beispiel um die Schaffung von Wohnraum für ältere Menschen geht, reicht der Wohnraum allein nicht aus. Vielmehr müssen an den Wohnkomplex Dienstleistungen angeschlossen werden, die ältere Menschen dringend benötigen. Anstelle lose miteinander verbundene Häuser zu errichten, wäre die Errichtung eines Altersheimes wesentlich zielführender. Dieses Beispiel zeigt wieder, dass zwar der gute Wille vorhanden ist, es aber leider zu oft an einem planmäßigen Vorgehen hapert. Vor dieser Problematik scheinen alle *Counties* zu stehen.

Wenn man solche Projekte allerdings kritisiert, riskiert man den Vorwurf, gegen Fortschritt und Entwicklung zu sein. Hinsichtlich der Aufgabenverteilung war in der Übergangsphase auch teilweise nicht ganz klar, welche Funktionen und Aufgaben von *County*-Regierungen und welche von der nationalen Regierung übernommen werden. Insbesondere wenn der jeweiligen Funktion oder Aufgabe ein Budget zugeordnet ist, gibt es regelmäßige Auseinandersetzungen.

Es fehlt an Kapazitäten, die für die Übernahme von politischen Ämtern auf *County*-Ebene erforderlich wären. Viele der beschriebenen Probleme sind allerdings der Tatsache zuzuschreiben, dass wir uns auch immer noch in der Übergangsphase vom alten zum neuen System befinden. Ein besseres Management in der Übergangsphase hätte zu besseren Ergebnissen führen können. Auf der anderen Seite steht natürlich das große Problem fehlender personeller und organisatorischer Fähigkeiten und Kompetenzen (Kapazitäten) innerhalb der *County*-Regierungen und Assemblies. So sind zum Beispiel einige *Counties* ziemlich gut organisiert, was Personalentwicklung und -Management angeht. *Counties*, die in marginalisierten Gebieten liegen, haben schlichtweg nicht genügend gut ausgebildete Bürger, die für Positionen auf *County*-Ebene infrage kommen. In diesen Fällen musste man fast von null anfangen und den Leuten dort beibringen, wie man Bücher führt und Ausgaben ordnungsgemäß verwaltet. Es kam vor, dass in manchen *Counties* einfach Ausgaben getätigt wurden, die von der Wirtschaftsprüfung als nicht nachvollziehbar bewertet wurden. Insbesondere in den *Assemblies* fehlen häufig Kapazitäten, die notwendig wären, um der Aufsichtsfunktion ordnungsgemäß nachkommen zu können.

Welche spezifischen Maßnahmen gibt es in den Counties, um Investoren anzulocken und den Handel zu fördern?

Shikwati: Fast alle *Counties* halten regelmäßige Konferenzen zum Austausch mit Investo-

ren ab. Wenn man sich aber anschaut, wer an diesen Konferenzen teilnimmt, so ist es anders als in den großen *Counties* wie Nairobi und Mombasa nicht der Privatsektor, der hier dem Privatsektor gegenüber sitzt, sondern es sind die Politiker, die dort auf der anderen Seite des Tisches sitzen und mit Unternehmern über Investitionen reden. Ich sehe bei einem zu starken Einfluss der Politik im Privatsektor die Gefahr, dass ein Politiker vornehmlich an der Wahrnehmung eigener Interessen interessiert ist. Er wird immer die Tendenz haben, einen Vorteil aus der Situation zu ziehen, indem er zum Beispiel verlangt, Teil des Geschäfts zu sein oder an Profiten teilzuhaben. Die Tatsache, dass so viele Politiker auf dieser Ebene mitmischen, hat meiner Meinung nach auch dazu geführt, dass weniger ausländische Investoren auf die *Counties* setzen.

Im Gegensatz dazu bin ich der Meinung, dass es in Bezug auf einheimische Investoren gar nicht so schlecht aussieht. Beispielsweise haben der lokale Einzelhandel und die Immobilienwirtschaft in den *Counties* stark zugenommen. Insbesondere der Immobiliensektor boomt derzeit.

Die neue Verfassung wurde entwickelt, um politische Macht zu dezentralisieren und die lokale Bürgerbeteiligung zu fördern. Die ersten Gemeindewahlen fanden 2013 statt. Ist es in der Zwischenzeit gelungen, einen Ausgleich zwischen den hohen Erwartungen der Bürger und den Realitäten vor Ort zu schaffen?

Shikwati: In Bezug auf die Präsenz von Regierungsinstitutionen auf *County*-Ebene gibt es eigentlich nur gute Nachrichten für Kenianer. Es gibt nämlich Gegenden in Kenia, wie beispielsweise der Norden und die Küstenregionen, die seit der Unabhängigkeit noch nie einen Regierungsvertreter gesehen haben. Die Regierung trat für Menschen in diesen Gegenden nur als Militär oder Polizei ins Bild. Das erste Mal sehen diese Menschen Initiativen der Regierung. Also selbst wenn das Projekt eine schlechte Straße oder die Errichtung eines Schulgebäudes schlechter

Qualität ist, für diese Menschen hinterlässt das ein positives Bild in Bezug auf die Regierung. Serviceleistungen sind definitiv näher an die Menschen heran gekommen. Und gerade die Menschen in den benachteiligten Gebieten, haben das Gefühl bekommen, Kenianer zu sein und als solche wahrgenommen zu werden. Davor sahen sie sich als Somalier, Sudanesen oder Äthiopier, aber nicht als Kenianer. Mithin hat die Dezentralisierung auch die nationale Identität gestärkt. Andere Regionen, die zum Beispiel größeres wirtschaftliches Potenzial haben, sind natürlich mehr mit der Präsenz der Regierung vertraut. Alles in allem würde ich sagen, dass die Regionalisierung zu einem größeren Ausgleich geführt hat.

Gibt es eine Tendenz in den Counties, Kandidaten auf Basis ihrer Kompetenz anstelle ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu wählen? Wie ist die Leistungsfähigkeit der Regierungen in den Counties?

Shikwati: Es besteht generell eine größere Nähe zwischen der Regierung und den Bürgern. Letztere haben die Möglichkeit, Leistungen einzufordern und sich bei Nichtleistung oder Problemen zu beschweren. Im Hinblick auf Lokalwahlen und die Kandidatenauswahl denke ich, dass immer noch das Merkmal des Charismas entscheidend ist. So ist beispielsweise das Charisma der Regierungskoalition darauf ausgelegt, für Kenianer einer bestimmten ethnischen Gruppe attraktiv zu sein. Auch die Entscheidung über die Repräsentanz auf Wahlkreisebene liegt dann im Ermessen dieser Partei und wird nicht auf Basis von Leistungserbringung gefällt. Bislang würde ich folglich sagen, dass sich die Wählerschaft nicht die Frage stellt, ob der Kandidat die entsprechende Erfahrung und Fähigkeit hat, zu liefern, ob er oder sie zuverlässig ist und Versprechen einhalten kann. Vielmehr geht es bislang lediglich um die Frage nach der ethnischen Zugehörigkeit.

Das muss man im Gesamtkontext sehen. In Kenia herrscht immer noch eine Politik der Ausgrenzung, d.h. dass diejenigen, die nicht

an der Macht sind, dafür Sorge tragen müssen, etwas von dem Kuchen abzubekommen. Das führt dazu, dass die Wählerschaft in Kenia dazu neigt, sich auf Zuteilungen zu konzentrieren. "Wie viel kannst du mir geben?", wird dann gefragt. Man ist sich der Tatsache bewusst, dass man nicht in den inneren Kreis gelangen kann. Demzufolge konzentriert man sich darauf, was man jetzt haben kann. Dieser Umstand führt dazu, dass die Politiker permanent unter dem Druck stehen, Geld an ihre Leute in den Wahlkreisen zu verteilen.

Wir haben folgende Beobachtung gemacht: Politiker in ländlichen Regionen geben generell nicht so viel Geld für ihre Kampagnen aus. Sobald der Politiker allerdings gewonnen hat, muss er austeilen. Anders steht es um den Politiker, der in einem urbanen Umfeld gewinnen möchte. So ein Politiker muss sehr viel mehr Geld in seine Kampagne investieren, um am Tag der Wahl sichtbar zu sein. Bis zur nächsten Kampagne hat man dann erst einmal seine Ruhe.

Wenn man als Wählerschaft folglich nicht Teil dieses inneren Kreises ist, geht es nicht darum, wie gut der Kandidat ist, sondern wie viel er ausgeben kann. Der innere Kreis dagegen ist damit beschäftigt, diesen zu erhalten und zu schützen und dafür Sorge zu tragen, dass dieser begrenzt bleibt.

Es besteht durchaus ein Trend in der kenianischen Bevölkerung Dinge zu hinterfragen. Insbesondere die sozialen Medien haben dazu beigetragen, dass Menschen immer mehr an politischen Debatten teilhaben und durchaus auch einmal Druck ausüben. Das gibt mir Hoffnung. Die Bürger fangen an, Fragen zu stellen. Ich schätze, dass wir uns weiter in dieser Richtung bewegen werden. Eine Möglichkeit, diese Tendenz zu verstärken, ist meiner Meinung nach, die Beteiligung der Bevölkerung an der Wohlstandsgenerierung, zum Beispiel durch die Förderung des Privatsektors, Bereitstellung von Bildungsmöglichkeiten und Kulturangeboten, durch soziales und politisches Engagement usw. Der Privatsektor und lokale Firmen haben ein berechtigtes Interesse daran, dass

sich die Verhältnisse in ihren *Counties* verbessern. Für diese Gruppe wird es dann von Bedeutung sein, welche Politik der Gouverneur plant umzusetzen.

Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass in den nächsten Wahlen 2018, insbesondere in den Wahlen zur lokalen *Assembly*, kompetentere Leute gewählt werden. Einen Grund hierfür sehe ich darin, dass Daten frei zugänglich und erhältlich sind. Von diesen Daten kann man durchaus Chancen für den jeweiligen *County*-Kontext ableiten. Ich glaube, dass die *Counties* in Zukunft unternehmerorientierter und geschäftsorientierter handeln werden und hiermit zu einer generellen Verbesserung des Lebensstandards und mehr Wohlstand beitragen werden.

Die *Counties* scheinen mit nationalen und insbesondere internationalen Entwicklungsinitiativen überschüttet zu werden. Sind diese Unterstützungsleistungen tatsächlich relevant? Was könnte getan werden, um lokale, regionale und internationale Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht der *Counties* zu fördern?

Shikwati: Erst einmal gehe ich davon aus, dass es bald allgemein gültige Investitionsrichtlinien in Kenia geben wird. Es muss dringend ein Rahmen geschaffen werden, der für alle Investitionen gelten muss. Das gilt insbesondere im Hinblick auf *Due Dilligence* / Integritätsprüfung von Unternehmen und Investoren. Generell gibt es eine ganze Reihe von Partnerschaften zwischen der Regierung von Kenia und Regierungen anderer Länder in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit und Sicherheit.

Was mir persönlich in der Konversation zwischen Regierungspartnern fehlt, ist die Einbindung des Privatsektors. Für mich ist die entscheidende Frage, wie sehr die Fähigkeiten des Privatsektors auf *County*-Ebene ausgebaut und somit deren Präsenz verstärkt werden kann. Für mich ist das das entscheidende fehlende Element. Die *County*-Regierung ist sichtbar, der Gouverneur ist sichtbar, nur der Privatsektor ist schwierig an den Tisch zu bekommen. Es scheint fast so,

als wäre der Privatsektor als Interessenvertreter für ausländische Investoren nicht existent.

Es ist wichtig, dass Investoren merken, dass in den *Counties* wirtschaftliche Bewegung ist. Armut ist kein guter Anreiz für Investitionen. Wichtig wäre, den Menschen deutlich zu machen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, Vermögensgegenstände als ökonomisches Potenzial sichtbar zu machen, zum Beispiel eine von Massai betriebene Viehzucht als Ranch zu organisieren. Nach Ansicht des peruanischen Ökonomen Hernando de Soto, sind die Menschen nicht arm, sondern sie sind nur nicht in der Lage, das ökonomische Potenzial, was sie haben, so nutzbar zu machen, dass es in die nationale und internationale Wirtschaft integriert werden kann.

Gleiches gilt für die Tourismusbranche, die ebenfalls großes Potenzial hat. Wir müssen über den Elefantentourismus hinaus nach weiteren Potenzialen Ausschau halten. Hier verstecken sich unzählige Möglichkeiten, Werte für ökonomisches Potenzial zu identifizieren und hieraus einen Mehrwert zu schöpfen. Wenn aus Werten Kapital entsteht, wird sich die Situation sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht insbesondere auf *County*-Ebene nachhaltig ändern. Wirtschaftlich selbstbestimmte Menschen werden aufhören, Politiker um Geld zu bitten.

Meiner Meinung nach ist das der zweite Aspekt, der in der Konversation mit den Entwicklungspartnern zu kurz kommt. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist zu beobachten, dass viel gutes Geld für gute Regierungsführung, Menschenrechte und Demokratisierung usw. ausgegeben wird. Wenn die Menschen, mit denen wir hier arbeiten aber nicht einmal in der Lage sind, ihr Vermögen in Kapital umzuwandeln, werden die Armen arm bleiben. Wir haben dann eine Situation, in der Menschen zwar wissen, wie das Wahlsystem Kenias funktioniert und dass sie über ein Wahlrecht verfügen. Wenn diese Menschen aber dann doch darauf warten, von

den Politikern Geld ausgehändigt zu bekommen, frage ich mich, ob diese Menschen tatsächlich partizipieren. Denn in dem Moment, in dem der Politiker etwas an seine Wählerschaft zahlt, ist meiner Meinung nach das Element der demokratischen Partizipation kompromittiert. Es wird so viel Geld ausgegeben, um die Wähler mit entsprechendem

Wissen für den Wahltag auszustatten. Die Menschen müssen aber vielmehr erst einmal in die Lage versetzt werden, ihr Leben und wichtige Entscheidungen in die eigene Hand zu nehmen. Nur dann können die demokratischen Ideale wirklich realisiert werden.

Vielen Dank für das Gespräch!

FAZIT

Beide Systeme, das äthiopische und das kenianische, scheinen sich auf unterschiedliche Weise noch in der Transformationsphase zu befinden. Kenia ringt noch mit der Umsetzung der Devolution und deren tatsächlicher Einbettung in das politische Gesamtgefüge. Es kann indes durchaus eine positive Bilanz im Hinblick auf die Auswirkungen der Devolution auf den demokratischen Konsolidierungsprozess und die wirtschaftliche Entwicklung im Lande gezogen werden. In Äthiopien gilt es, den positiven wirtschaftlichen Aufschwung auszunutzen und eine größere Öffnung des Landes hin zu ausländischen Investitionen zu unterstützen. Derzeit hat die Regierung noch einen stabilen Rückhalt in der Bevölkerung. Mittelfristig ist es jedoch vonnöten, anderen politischen Kräften mehr Platz einzuräumen, um auch sich selbst dem demokratischen politischen Wettbewerb auszusetzen.

|| Uta Staschewski

Auslandsmitarbeiterin Kenia/ Äthiopien

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Trading Economics (2016): Ethiopia GDP Annual Growth Rate, URL <http://www.tradingeconomics.com/ethiopia/gdp-growth-annual> [15.01.2016].
- 2 Vgl. Genet, Yikal, Vorsitzender der Blue Party, Oppositionspartei in Äthiopien im Interview mit The Africa Report, Nr. 70, Mai 2015.
- 3 Vgl. Smith, Jeffrey/ Ademo, Mohammed (2015): Rebcolt in an African Stasi State, Foreign Policy Magazine, Dezember 2015.
- 4 Vgl. Scherrer, Christian P. (2003): 'Ethiopia twelve Years After the Fall of Mengistu' in E.M. Bruchhaus (ed.), Hot Spot Horn of Africa: Between Integration and Disintegration, Munster, Hamburg, London: Lit Verlag.
- 5 Vgl. Smith/ Ademo (2015).
- 6 Vgl. Assefa, Fisseha (2006): "Theory versus practice in Ethiopia's Ethnic Federalism", in Turton, David, ed., Ethnic Federalism: the Ethiopian Experience Comparative Perspective, Addis Ababa University Press, Addis Ababa.
- 7 Vgl. Länderlexikon, Geschichte Äthiopiens, URL [http://www.laender-lexikon.de/Äthiopien_\(Geschichte\)](http://www.laender-lexikon.de/Äthiopien_(Geschichte)) [16.01.2016].
- 8 Vgl. Zimmermann-Steinhart, Petra (2007): Föderalismus in Äthiopien, Außereuropäische Länderberichte, Jahrbuch des Föderalismus 2007, Seite 1 - 8, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 1. Auflage 2008 Nomos Verlag.
- 9 Magenta, Abiye (2012): Ethiopia: a false hope? in: Democracy in Africa, 17.10.2012.
- 10 Vgl. Assefa, Feseha (2006): Federalism in Ethiopian and in multicultural societies in general, in: Recht in Afrika, Jg. 9, Nr. 1, S. 1-31.
- 11 Vgl. Goudappel, Flora/ Oosterhagen, Maarten (1996): Ethnicity, Federalism and Development – Constitutional Solutions for Ethiopia?, S. 2.
- 12 Vgl. Ayele, Zemelak Ayitew (2014): Local Government in Ethiopia: Advancing Development and Accommodating Ethnic Minorities. Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- 13 Vgl. Smith/ Ademo (2015).
- 14 Vgl. Zimmermann-Steinhart (2007).
- 15 Vgl. Fortin, Jacey (2015): "Ethiopia: No Time for Change", The Africa Report, May 2015, S. 44-47.
- 16 Vgl. Ayele (2014).
- 17 Vgl. Smith/ Ademo (2015).
- 18 Vgl. Fortin (2015).
- 19 Vgl. Amnesty International (2015): Amnesty Report 2015, URL <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/aethiopien> [11.01.2016].
- 20 Fortin (2015).
- 21 Vgl. Ebd.
- 22 Vgl. Jilke, Sebastian/ Bunar, Charly/ Volgmann, Felix (2013): Defekter Föderalismus in Afrika? Eine Bestandsaufnahme, EZFF (Hrsg.) 2013, Jahrbuch des Föderalismus, 2013, Baden-Baden, Nomos.
- 23 Vgl. Magenta, Abiye (2016): "Ethiopia: a false hope?" Democracy in Africa, 17 Oct. 2012.
- 24 Vgl. Fortin (2015).
- 25 Vgl. Ebd.
- 26 Vgl. Kangu, John Mutakha (2015): Constitutional Law of Kenya on Devolution, Nairobi, Strathmore University Press, 2015, S. 2.
- 27 Vgl. Cheeseman, Nic (2015): "Is Devolution in Kenya Sustainable?", 09.08.2015, Democracy in Africa.
- 28 Vgl. Ebd.
- 29 Vgl. Ebd.
- 30 Vgl. The World Bank (2016): Brief: The World Bank and Devolution in Kenya, Kenya's Devolution URL <http://www.worldbank.org/en/country/kenya/brief/kenyas-devolution> [11.01.2016].
- 31 Vgl. Kangu (2015): S. 10.
- 32 Vgl. Gathaka, Jephthah, et al. (2015): You and Your County. Understanding Devolution and Citizens' Participation, Nairobi: The Ecumenical Trust.

„WIR ARGENTINIER SIND WIRKLICH IN DEN FÖDERALISMUS VERLIEBT, WAREN IHM ABER NICHT IMMER TREU.“

|| Pablo María Garat im Interview

Die Republik Argentinien erkämpfte sich mit der Mairevolution von 1810 ihre Souveränität vom spanischen Königreich; die Unabhängigkeit wurde 1816 verkündet. Die Väter der staatsgebenden Verfassung des Landes befanden sich jedoch Jahre lang in einem Bürgerkrieg: Sollte sich die dominante Hauptstadt Buenos Aires durchsetzen und den Zentralismus im politischen System des Landes verankern, oder sollte den Föderalisten Glauben geschenkt werden? Die schwierige Gradwanderung war von blutigen Kämpfen zwischen sogenannten *Caudillistas* (Landesherrn) begleitet. Historisch gesehen entstand das Land Argentinien aus den ungleichen Provinzen, wobei den Städten und *Cabildos* (Organe der örtlichen Selbstverwaltung im von Spanien beherrschten Lateinamerika, hier *Virreynato del Río de la Plata* von 1776) besondere Bedeutung zukam. In der ersten Verfassung, welche aus der Verfassungsgebenden Versammlung von Tucumán (1853) hervorging, wurde letztendlich dem föderalen System der Vorrang gegeben, schließlich war die nationale Einheit nur über den Konsens der Provinzen zu finden. In Artikel 1 heißt es: „Die Argentinische Nation nimmt als Regierungsform die repräsentative republikanische föderale Ordnung an, so wie es die gegenwärtige Verfassung vorgibt.“ Es folgten fünf Verfassungsänderungen (zwischen 1860 und 1994).

Obwohl das Andenland demnach „auf dem Papier“ föderal konzipiert ist, sind das politische System und die Kultur heute von starkem Zentralismus geprägt. Die letzte „föderale Welle“ war in den 1990er Jahren zu spüren, als die Verfassungsreform von

1994 die Gemeindeautonomie in der Verfassung verankerte. Fazit: Drei der größten und wichtigsten Provinzen (Buenos Aires, Santa Fe und Mendoza) haben bis heute die notwendigen Durchführungsgesetze (gemäß Provinzverfassungen) nicht erlassen. Zudem spricht der Argentinier immer von der „nationalen Regierung“ anstatt das Wort „Bundesregierung“ in den Mund zu nehmen (wie in der Verfassung festgeschrieben). Ein wesentlicher Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland besteht im politischen und kulturellen Verständnis; das Vertrauen auf den „starken Mann“, das Bestreben, Macht um sich zu scharen, Misstrauen, dass der andere nur auf seinen Vorteil bedacht ist, prägen hier das Bild einer in sich uneinigen Gesellschaft.

„Argentinien bleibt hinter seinen Möglichkeiten zurück“, ist ein oft gehörter Satz. Die Entwicklungschancen des Schwellenlandes sind enorm, in wirtschaftlicher, politischer und sozialer Hinsicht. Welchen Beitrag kann ein „gelebter“ Föderalismus leisten? Unseren Fragen nach der Zukunft des Föderalismus in Argentinien stellte sich Dr. Pablo María Garat.

|| **Dr. Mariella Franz**

Auslandsmitarbeiterin Argentinien

Projekte der HSS

Die HSS Argentinien unterstützt seit vielen Jahren die Stärkung der Gemeinderegierungen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Fokus auf „Selbstverwaltung“ fand mit dem Argentinischen Gemeindeverband statt, welcher die Anliegen der rund 2200 Gemeinden des Landes vertritt. Gemeindebedienstete wurden über Fernstudienlehrgänge der Universität von Quilmes fortgebildet. Im Laufe der Jahre entwickelten sich daraus Publikationen konkreter public policies und Gemeindeentwicklungspläne – in Zusammenarbeit mit der Stiftung „Neue Politische Generationen“. Heute arbeitet die HSS mit ausgewählten Gemeinderegierungen zusammen und unterstützt ausgesuchte Provinzverwaltungen in public policies – gemeinsam mit der „School of Governance“ der Universität Austral. Der Föderalismus soll auf Provinz- und nationaler Ebene gefördert werden, indem sowohl föderale Lösungsansätze in den Provinzen erarbeitet und umgesetzt als auch die föderalen Beziehungen zwischen ausgewählten Provinzen und Municipien (u.a. Kompetenzverteilung und Verteilung der Finanzmittel) verbessert werden. Die HSS will einen Beitrag zur lokalen und regionalen Entwicklung Argentiniens leisten, indem Entscheidungsträger auf Provinz- und Gemeindeebene ihre Kompetenzen im föderalen System kennenlernen. In den zuletzt genannten Bereichen kooperiert die HSS mit der Stiftung CIVILIDAD, einer gemeinnützigen Einrichtung, die sich seit ca. 30 Jahren dem Thema Föderalismus und Gemeindeautonomie in Argentinien verschrieben hat.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:

www.hss.de/argentinien

Welche Hoffnungen verbinden Sie mit dem neugewählten Präsidenten Mauricio Macri?

Garat: Wie bei jedem Führungswechsel auf bundesstaatlicher und gleichzeitig lokaler Ebene (Provinzen und Gemeinden) besteht die Hoffnung, dass die Probleme, denen sich das Land stellen muss, nun angegangen werden. Insbesondere die Wiederherstellung und Stärkung des Föderalismus sind Teil der Agenda. Darüber herrscht Konsens in der gesamten Opposition. Diese Einigkeit ist auch deshalb unabdingbar, weil keine der politischen Parteien auf Bundesebene die nötige Mehrheit besitzt, um die erforderlichen Gesetzesänderungen alleine durchzusetzen. Insofern stellen die vereinbarte Föderalismusagenda sowie die nach den Wahlen neu gestaltete politische Landschaft eine große Chance dar. Jedoch müssen die politischen Akteure (insbesondere die Exekutive, der Senat und die Gouverneure der Provinzen) davon abkommen, nur übergangsmäßige konjunkturelle Lösungen und neue föderale Steuerpakete zu beschließen. Stattdessen müssen sie endlich darüber diskutieren, wie ein abgestimmtes Finanz- und Steuersystem für eine solide und stabile föderale Entwicklung aussehen kann, so wie es die argentinische Verfassung fordert.

Die föderale Finanzarchitektur ist dringend reformbedürftig. Das zur Verfügung stehende Budget und das Aufgabenspektrum ent-

fernen sich immer weiter voneinander. Wo liegen die größten Herausforderungen?

Garat: In unserem föderalen Verfassungsregelwerk sind der staatliche Finanzhaushalt und der Gesetzesvertrag über die föderale Mitbeteiligung die zwei wichtigsten Zuteilungsinstrumente von öffentlichen Mitteln. Aber die alljährliche Diskussion über Ersteres und die Billigung Letzteren, die seit nunmehr 20 Jahren aussteht, verlangen meiner Meinung nach einen anderen methodischen Ansatz. Bevor also effektiv über die Verteilung der Bundessteuereinnahmen diskutiert werden kann, ist es notwendig, die Zuständigkeitsbereiche der drei Regierungsebenen abzustimmen. Insbesondere gilt es festzulegen, ob das Subsidiaritätsprinzip bei der Ausübung paralleler Zuständigkeiten von Bundesregierung und Provinzen angewandt werden soll oder nicht. Das Gleiche gilt für die Provinzen und ihre Gemeinden; es braucht ein föderales Gesamtkonzept. Ohne ein solches lassen sich die großen nationalen Probleme nur schwer lösen: Der Bedarf an öffentlichen Mitteln wird steigen und der Steuerdruck auf die Bevölkerung dadurch weiter zunehmen, was sich negativ auf die Entwicklung des Landes auswirkt.

Argentinien ist trotz der Festschreibung eines föderalen Staatsaufbaus in der Verfassung zunehmend zentralistischer regiert. Ist der Föderalismus nur noch eine Worthülse?

Garat: Argentinien erklärte 1816 seine Unabhängigkeit, beschloss aber die Frage der Annahme des Föderalismusprinzips erst endgültig mit Billigung seiner Nationalen Verfassung im Jahre 1853 und deren Reform von 1860. Um diese Frage zu klären, herrschte zwischen 1820 und 1852 ein mehr als 30 Jahre währender Bürgerkrieg. Trotz allem leisteten die großen Präsidentschaften und die drei wichtigsten nationalen Parteien – die Partido Autonomista Nacional (aufgelöst), die Unión Cívica Radical und die Partido Justicialista (Peronismus); in chronologischer Reihenfolge gemäß ihrer Gründung – ab 1861 einen großen Beitrag zur nationalen Entwicklung. Gleichzeitig ließen sie jedoch auch eine Konzentration der Macht beim Präsidenten sowie der öffentlichen Mittel in der Staatskasse zu, was im klaren Gegensatz zum Verfassungsentwurf von 1853/60 steht. Dies trug entscheidend zum Verlust einer angemessenen föderalen Gesellschaftskultur bei. Diese politische und kulturelle “Mutation” spiegelte sich in der Schwächung des Föderalismus während des gesamten 20. Jahrhunderts wider. Die Situation wurde zudem durch die aufeinander folgenden Militärregierungen im Laufe des vergangenen Jahrhunderts erschwert. Mit der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1983 korrigierten die großen Parteien diese Tendenz und trafen Vereinbarungen für die Wiederherstellung und Stärkung des Föderalismus, welche wegbereitend für die wichtige föderale Verfassungsreform von 1994 waren. Zieht man nach nunmehr 22 Jahren Bilanz, zeigt sich, dass die politische Gewohnheit und Kultur Argentiniens noch nicht den Forderungen des Verfassungsentwurfs entsprechen. Wir Argentinier sind wirklich in den Föderalismus verliebt, waren ihm aber nicht immer treu. Als historisch föderale Nation müssen wir weiter reifen und hierfür hat sich nun, wie bereits geschildert, eine große Chance aufgetan.

In Argentinien fokussiert sich alles auf die Metropolregion Buenos Aires. Die Landflucht ist generell hoch. Was sind die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung für die Regionen?

Garat: Die Schwächung des Föderalismus hat, aus den bereits genannten Gründen, seit Mitte des 20. Jahrhunderts zu bedeutenden Migrationsströmen von den ländlichen und ländlich-städtischen Gegenden hin zu den Provinzhauptstädten und von diesen wiederum weiter in die Metropolen des Landes, insbesondere nach Buenos Aires, geführt. Diese Entwurzelung ist eine direkte Folge der fehlenden föderalen Entwicklung und der zwischen 1860 und 1890 erfolgten Ausrichtung der Wachstums- und Fortschrittsstrategie auf den Exporthandel ohne Wertschöpfung und mit maßgeblicher Konzentration auf die Häfen von Buenos Aires und Rosario. Die Lösung dieses Problems liegt nach einhelliger Meinung darin, die Migrationsströme zurückzulenken und die Verwurzelung der Bevölkerung in ihren Provinzen zu bewahren. All dies erfordert eine starke und entschiedene Staatspolitik, die die regionale Wirtschaft und föderale Entwicklung gleichermaßen begünstigt. Dies ist nicht nur Verfassungsmandat sondern auch die Herausforderung der neuen Bundes-, Provinz- und Gemeindebehörden.

Kann der Föderalismus die politischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger wieder aufwecken?

Garat: Ich glaube nicht nur daran, dass er das kann, sondern dass er das muss. Ich bin davon überzeugt, dass die Stärkung einer echten Demokratie ohne eine wirkliche Wiederherstellung des Föderalismus nicht gelingen kann. Föderalismus ist ein System konkreter Freiheiten und der Sperrzaun gegenüber jeglichem präsidialen oder zentralen Machtexzess. Föderalismus ist die Rückversicherung der Demokratie.

Sie vertreten die Meinung, dass Föderalismus von unten entstehen muss, auf der Gemeindeebene. Was meinen Sie damit?

Garat: Die Frage steht in Beziehung zu meinen vorangegangenen Antworten. Wenn der Mensch von Natur aus ein soziales und politisches Wesen ist, äußert sich sein Gemeinschaftsgeist hauptsächlich im familiären und kommunalen Umfeld. Seine Familie und sein Umfeld geben ihm den Rückhalt, den er zur Erreichung des Gemeinwohls benötigt. Historisch betrachtet setzt sich in jedem Land ein komplexer territorialer Organisationsprozess in Gang, aus dem eine übergeordnete Raumordnung (im Falle Argentiniens: die Provinzen) hervorgeht und der bis hin zur verfassungsrechtlichen Ordnung der nationalen politischen Gemeinschaft – so auch im Falle Argentiniens – ein föderales System angenommen hat.

Aus diesem Grund spielt es keine Rolle, ob der verfassungsrechtliche Föderalismus ein Ergebnis eines historischen Dezentralisierungsprozesses oder aber eines Zusammenschlusses von Städten oder Regionen, ausgegangen von lokaler Ebene, ist. Meiner Meinung nach hängt seine Stabilität und Stärke immer von der familiären und kommunalen Basis ab. In diesem Sinne glaube ich, dass mehr Demokratie auf lokaler Ebene zu stärkerem nationalen Föderalismus führen kann – aber nicht umgekehrt. An dieser Stelle möchte ich verdeutlichen, dass ich die argentinischen Provinzen, oder eben die vergleichbaren Einheiten eines jeden Landes, als Dreh- und Angelpunkte des föderalen Systems sehe. Sie sind die Schnittstellen zwischen der lokalen Ebene und der übergeordneten politischen Einheit des Bundesstaates. Deshalb spielen sie eine solch wichtige Rolle.

Gibt es vergleichbare Instrumente wie den Bundesrat oder die Kultusministerkonferenz in Deutschland auch in Argentinien?

Garat: Der argentinische Senat hat kaum etwas gemeinsam mit dem deutschen Bundesrat – im Gegenteil. Der einzige nennens-

werte Kritikpunkt der Verfassungsreform von 1994 in Bezug auf den Föderalismus ist die Degradierung des Senats in ein pseudo-demokratisches Organ. Auf diese Weise wird dessen Funktion als Vertretungsorgan der Provinzen, wie in der ursprünglichen Verfassung von 1853/60 vorgesehen, in der Bundesregierung geschwächt.

Unser ursprünglicher Verfassungsentwurf sah in dem durch den Senat vertretenen Föderalismus ein Instrument zur Eingrenzung der Macht des Präsidenten. Das haben wir verloren. Trotzdem herrscht politischer Konsens dahingehend, dass dem – in welcher Form auch immer – entgegen gewirkt werden muss.

Darüber hinaus gibt es über dreißig verschiedenartige „Bundesräte“ (Consejos Federales), die sich aus Vertretern der Bundes- und Provinzregierungen sowie der autonomen Stadt Buenos Aires zusammensetzen. Ihre Ziele stehen größtenteils im Zusammenhang mit staatlicher Politik. Die einzige, offiziell in der nationalen Verfassung verankerte Behörde ist die „Bundessteuerbehörde“ (Organismo Fiscal Federal). Sie ist zuständig für die Regelung der föderalen Steuer-Mitbeteiligung. Insgesamt hat ihr Wirken schon dazu beigetragen, die Regierungsführung zwischen den beiden übergeordneten Ebenen zu koordinieren. Jedoch reicht dies nicht aus, um die aktuelle Lage des argentinischen Föderalismus, aus den bereits genannten politischen Gründen, zu verbessern.

Was wären die ersten institutionellen Schritte zur Verbesserung des Systems?

Garat: Ich bin der Meinung, dass wir ohne Veränderungen bei der Einbindung und Funktionsweise unseres Senats sowie einer tiefgreifenden Steuerreform unseren historisch gewachsenen Föderalismus nicht wieder herstellen können. Deshalb habe ich in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, dass, solange man die Verfassung nicht erneut überarbeitet, zunächst Wahlen für Senatoren stattfinden lässt, die sich jedoch nicht mit anderen Wahlterminen über-

schneiden. Auf diese Weise können sich die Bewohner einer jeden Provinz bei der Wahl ihres Regierungskandidaten darauf konzentrieren, entsprechend ihrer lokalen und regionalen Interessen abzustimmen. Außerdem habe ich angeraten, dass die Senatsverordnung zusätzlich zu den „Parteiblöcken“ auch die Bildung „regionaler Blöcke“ erlaubt. Und selbstverständlich müssen wir ein neues Gesetz föderaler Mitbeteiligung entwerfen und verabschieden, so wie es unsere Verfassung verlangt. Ich schlage vor, dass dies im Rahmen einer vorangestellten Diskussion über die Verteilung von Kompetenzen zwischen Regierung und Provinzen sowie einer abgestimmten Strategie zur föderalen Entwicklung geschieht. Dafür ist der Senat, laut Verfassung, die zuständige Kammer. Darauf bezieht sich auch mein erster Vorschlag.



Dr. Pablo María Garat ist Präsident der Stiftung *Civilidad* und Professor für Verfassungs-, Steuer- und Hoheitsrecht an der Universität Católica Argentina. Außerdem war er juristischer Berater in den Kommissionen des Senats für föderale Mitgestaltung und regionale Wirtschaft zwi-

schen 1999 und 2004. Seit 1998 ist er juristischer Beirat der Bundeskommission für Steuern. Er ist Autor zahlreicher Publikationen zum Thema Fiskalföderalismus im In- und Ausland.

Welche Politikbereiche leiden am stärksten unter den mangelnden Abstimmungen zwischen der Nation und den Provinzen?

Garat: Alle Bereiche gleichermaßen. Natürlich nimmt die Bevölkerung Verpflichtungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie für die öffentliche Sicherheit stärker und direkter wahr. Ein verfassungsrechtlich föderaler Staat ohne abgestimmte Politikbereiche steuert entweder in ein zentralistisches System oder in den Untergang. Und das ist unser Problem. Deshalb besteht zunehmender Konsens dahingehend, dass der Zentralisie-

rung der Macht des letzten Jahrhunderts entgegengewirkt werden muss.

Eine diffuse Kompetenzverteilung zwischen den drei staatlichen Ebenen (Zentralregierung, Provinzen, Gemeinden) ist offensichtlich. Wer führt den Reformprozess an?

Garat: Das ist eine wichtige Frage, die darauf drängt, präzise zu benennen, wo dieser Prozess beginnt und wer die Verantwortung dafür trägt. Tatsächlich müsste der Reformprozess von der nationalen Exekutive initiiert werden, da sie über 75 Prozent der staatlichen Mittel verfügt und folglich über die reelle Macht. Aber auch die Provinzen sind großteils durch ihre Gouverneure und Senatoren dafür verantwortlich, den Prozess zu konkretisieren und nicht alles, wie ich es bezeichne, in einem „nur scheinbaren föderalen Reformwillen, hinter dem sich jedoch die Absicht verbirgt, jedwede Entwicklung zu vermeiden“ („gatopardismo federalista“) enden zu lassen. Etwas verändern, damit sich nichts ändert; daraus können die aktuelle Bürokratie und die Opposition, wenn sie wieder an die Macht kommt, ihren Nutzen ziehen. Wie ich bereits sagte, verlangt Föderalismus in jedem Land nach hoher politischer Kultur und wahren Staatsmännern.

Trotz Festschreibung in der Verfassung haben einige Provinzen die Gemeindeautonomie nicht geregelt. Wo liegen die Ursachen und was sind die Konsequenzen?

Garat: Als Professor für Verfassungsrecht kann ich nur sagen, dass sich die Provinzen Buenos Aires, Santa Fe und Mendoza (drei der größten und bevölkerungsreichsten Provinzen Argentiniens) quasi in einem Zustand der Verfassungswidrigkeit bzgl. ihrer eigenen Provinzverfassungen befinden, da sie das in Art. 123 verankerte föderale Verfassungsmandat nicht umsetzen. Laut dieses Artikels müssen die Provinzen eine Regelung der Gemeindeautonomie entsprechend der Vorgaben in ihren Provinzverfassungen zu Umfang und Inhalt gewährleisten. Dies wurde bislang nicht umgesetzt und schadet

folglich der Bundesverfassung. Die Gründe dafür sind die bereits von mir aufgeführten: Die Macht konzentriert sich in der Regierung auf Bundesebene und spiegelt sich ebenso in den Provinzexecutiven in Verbindung mit ihren Gemeinden in verschiedenen Provinzen wider. Das ist die Föderalismuskrise, in der wir seit mehr als einem Jahrhundert stecken. Deshalb dränge ich so auf die Verknüpfung zwischen einer umfassenden Wiederherstellung des Föderalismus auf beiden Ebenen des bundesstaatlichen Verhältnisses, ausgehend von den Gemeindeebenen. Auf diese Weise ist es nicht mehr möglich, die Nation von einem „Zentrum“ aus zu kontrollieren, und der föderale Dialog stellt die Basis für eine neue politische Kultur des 21. Jahrhunderts dar.

Vielen Dank für das Gespräch!

VERANTWORTLICH

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration – Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung – Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit
- Nr. 11 Die Millenniumsentwicklungsziele – Zwischen Anspruch, Wirklichkeit und dem Post-2015 Prozess
- Nr. 12 Stadt, Land, Fluss – Hauptstädte – Motor der Entwicklung?
- Nr. 13 Grenzen – In Stein gemeißelt oder in Auflösung begriffen?
- Nr. 14 Wasser – Kooperationen und Konflikte um die Ressource der Zukunft
- Nr. 15 Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Geben und Nehmen
- Nr. 16 Klimawandel – Politische Implikationen und soziale Verwerfungen
- Nr. 17 Föderalismus – Zwischen Einheit und Vielfalt

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 14: **Wasser**

Kooperationen und Konflikte um
die Ressource der Zukunft



AMEZ 15: **Entwicklungs- zusammenarbeit**

Zwischen Geben und Nehmen



AMEZ 16: **Klimawandel**

Politische Implikationen und
soziale Verwerfungen