



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Somalias föderaler Weg:

Perspektiven und Herausforderungen der
„Föderalen Republik Somalia“

verfasst von / submitted by

Thomas Kiebl BA BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2016 / Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor

Doz. Dr. Gernot Stimmer
degree(s) first name family name

Für meine Eltern, Angela und Rudolf

An dieser Stelle möchte ich besonders meinem guten Freund und Kollegen Daniel Shaked für die mentale Unterstützung während des Schreibprozesses sowie allen SomalierInnen, die ich in den vergangenen Monaten kennenlernen durfte, danken.

Inhaltsverzeichnis

01. Einleitung	03
02. Forschungsstand und Forschungsmethoden	05
02.01. Forschungsstand.....	05
02.02. Forschungsmethoden	06
03. Theorie: Föderalismus, Ethnizität und Clan.....	07
03.01. Begriff des Föderalismus	07
03.01.01. Definition.....	07
03.01.01.01. Schwierigkeiten des Begriffes	07
03.01.01.02. Definitionen und Kriterien des Föderalismus	08
03.01.02. Vorteile und Probleme des Föderalismus	11
03.01.03. Zusammenhang Föderalismus und Demokratie	13
03.01.04. Zusammenhang Nationalität und Föderalismus	16
03.01.05. Begünstigende Faktoren für den Erfolg eines Föderalsystems.....	19
03.01.06. Typologie von Föderationen.....	20
03.01.06.01. Zusammenhaltende, zusammenkommende und zusammen- gestellte Föderationen	20
03.01.06.02. Asymmetrische und symmetrische Föderationen.....	21
03.01.06.03. Kooperativer und kompetitiver Föderalismus	22
03.01.07. Begriffliche Abgrenzungen	23
03.01.07.01. Dezentralisierung.....	23
03.01.07.02. Autonomie	24
03.01.07.03. Regionalismus	25
03.01.07.04. Konkordanzdemokratie	26
03.02. Begriffsdefinitionen: Ethnizität und Clan.....	28
03.02.01. Ethnizität.....	28
03.02.02. Clan.....	29
03.03. Forschungsansatz	31
03.03.01. Föderale Theoriestränge	31
03.03.02. Gewählter Forschungsansatz	32
03.03.02.01. Legalistisch-institutioneller Ansatz nach Daniel Elazar .	32
04. Föderalismus in Afrika	36
04.01. Föderale Geschichte Afrikas	36
04.02. Gründe für die Implementierung föderaler Systeme in Afrika	38
04.03. Ethnisch basierender Föderalismus am Horn von Afrika am Beispiel Äthiopien	40
04.03.01. Grundzüge des „ethnischen Föderalismus“ in Äthiopien.....	40
04.03.01.01. Vorgeschichte.....	40
04.03.01.02. Der „ethnische Föderalismus“ in der äthiopischen Verfas- sung.....	43
04.03.01.03. Probleme und Leistungen des äthiopischen Föderalis- mus.....	47
04.03.02. Äthiopien nach dem legalistisch-institutionellen Ansatz Elazars	49
05. Somalia und das Clansystem.....	52
05.01. Allgemeines	52
05.02. Historische Kontextualisierung.....	54
05.02.01. Präkoloniale und koloniale Zeit bis 1960	54
05.02.02. Demokratische Periode: 1960–1969.....	56
05.02.03. Diktatur Siad Barres: 1969–1991	56

05.02.04. Bürgerkrieg und internationale Interventionen: 1991–2001.....	58
05.02.05. Somalia nach 2001.....	59
05.03. Das somalische Clansystem	60
05.03.01. Grundcharakteristika.....	60
05.03.02. Die traditionelle Organisationsform der somalischen Clans	61
05.03.03. Das Gewohnheitsrecht „xeer“.....	63
05.03.04. Zwischenfazit.....	66
06. Die „Föderale Republik Somalia“	67
06.01. Entwicklung zum „Federal Government of Somalia“	67
06.01.01. Der Mbataghi-Friedensprozess: 2002–2004.....	67
06.01.02. Der Djibouti-Prozess: 2008–2009	70
06.01.03. Ende der Transformationsphase: 2011–2012	71
06.01.04. Aufbau und Entwicklung der föderalen Regierung: 2011–2012	73
06.02. Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“	77
06.02.01. Faktoren für die Funktionalität des Föderalismus in Somalia	77
06.02.02. Art der Föderation in Somalia	81
06.02.03. Die „Föderale Republik Somalia“ nach dem legalistisch-institutionellen Ansatz Elazars	82
06.03. Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“	82
06.03.01. Demokratie	83
06.03.02. Nichtzentralisierung.....	86
06.03.03. Gegenseitige Kontrolle der Institutionen.....	87
06.03.04. Offene und zugängliche Verhandlungen	88
06.03.05. Konstitutionalismus	89
06.03.06. Verfassungsrechtlich fixierte Einheiten.....	90
06.03.07. Territoriale Arrangements	91
06.03.07.01. Puntland.....	91
03.01.07.02. Galmudug.....	93
03.01.07.03. Hiiran/Middle Shabelle.....	93
03.01.07.04. Jubaland.....	94
03.01.07.03. South-West Somalia	95
03.01.07.04. Der umstrittene Fall Somaliland	96
07. Conclusio	98
Anhang	100
I) Karten	100
II) Quellenverzeichnis	103
a) Literaturverzeichnis	103
b) Videoverzeichnis	114
c) Interviews	115
d) Abbildungsverzeichnis	115
III) Abstracts	116
a) Abstract (Deutsch)	116
b) Abstract (English).....	118
IV) Lebenslauf	119

Abkürzungsverzeichnis

AMISOM	African Union Mission in Somalia
ARPCT	Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism
ARS	Alliance for the Re-liberation of Somalia
ASWJ	Ahlu Sunna Wal Jama'a
AU	Afrikanische Union
CIA	Central Intelligence Agency
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
EPRP	Ethiopian People's Revolutionary Party
EU	Europäische Union
FDRE	Federal Democratic Republic of Ethiopia
HoF	House of Federation
HPR	House of Peoples' Representatives
ICRC	Independent Constitutional Review and Implementation Commission
ICU	Islamic Courts Union
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
OLF	Oromo Liberation Front
PDP	People and Development Party
PDRC	Puntland Development Research Centre
SFG	Somali Federal Government
SIMAD	Somali Institute for Management and Development
SNM	Somali National Movement
TFG	Transitional Federal Government
TNG	Transitional National Government
TPLF	Tigrayan People's Liberation Front
UCID	Justice and Welfare Party
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UDUB	United Democratic People's Party
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAF	United Task Force
UNOSOM I/II	United Nations Operations in Somalia I/II
UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
USA	United States of America

Vorwort

Seit Jahren fasziniert mich das ostafrikanische Land Somalia. Seine Historie, seine Kultur mit all den literarischen Schätzen und die spezifische Organisationsweise der Gesellschaft, die sich auf gravierende Weise von westlichen Mustern unterscheidet, üben eine enorme Anziehungskraft auf mich aus und führten zum logischen Schluss, dass ich mich auch auf wissenschaftliche Weise mit diesem Themenkomplex befassen möchte.

Für politikwissenschaftliche Forschungsfragen eignet sich Somalia in mehrerer Hinsicht, vor allem aber durch seinen Status als sog. „Failed State“. Seit über zwei Jahrzehnten fehlt dem Land eine handlungsfähige Zentralregierung, die Gesellschaft richtete sich den Umständen entsprechend aus und entwickelte alternative Formen zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Recht und Ordnung, wobei hier der Clan als zentraler Bezugspunkt fungiert. Für mich, der die verschiedenen Initiativen des „State-Building“ in Somalia mit Interesse verfolgt, liegt im Versuch der Etablierung eines föderalen Systems als Antwort auf die starke Clanfragmentierung ein besonders spannender Versuch vor, welchen ich einer wissenschaftlichen Analyse unterziehen wollte.

In zahlreichen Gesprächen mit SomalierInnen in den vergangenen Monaten bekräftigte sich der Eindruck, dass der größte Wunsch der Menschen am Horn von Afrika in einer endgültigen Befriedung und Stabilisierung der politischen Lage im Land liegt. Die SomalierInnen sind müde vom Krieg, von tagtäglichen Anschlägen, von Unsicherheit, von einer fehlenden Zukunftsperspektive. Zugleich herrscht ein Misstrauen gegenüber internationalen Initiativen vor, die in der Vergangenheit im besten Falle nichts bewirkt, im schlechtesten Falle die Situation im Land sogar noch verschlimmert haben. Ob die Konzeptionierung Somalias als Föderation ihre hohen Ziele erreichen kann, darin liegt die wesentliche Frage, die ich mir in der vorliegenden Arbeit gestellt habe. Wichtig war mir dabei vor allem ein ausführlicher Theoriebezug, um die Stärken und Schwächen der Idee eines föderalen Somalias herauszuarbeiten. Der/Die Lesende bekommt mit dieser Arbeit Einblick in einen Komplex, der mit Sicherheit auch zukünftig für weitere politikwissenschaftliche Fragestellungen von großer Bedeutung sein wird.

01. Einleitung

Das ostafrikanische Land Somalia gilt als Prototyp eines „gescheiterten Staates“ und steht sinnbildlich für ein Gebilde, in dem Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, zwei fundamentale Aufgaben jedes Staates, nicht erfüllt werden können (vgl. Peyker 2011: 181). Seit über zwei Jahrzehnten versinkt Somalia aus einem kaum überblickbaren Dickicht an gewalttätigen Clanrivalitäten, seit wenigen Jahren treten zudem neue internationale Bedrohungsszenarien wie die Piraterie an der Küste sowie der islamistische Terrorismus auf. Vom Ausland getragene Initiativen waren bisher von wenig Erfolg gekrönt, der Einflussbereich der Übergangsregierung ist weiterhin stark limitiert und von der Sicherung durch internationale Truppen abhängig (vgl. Bruton 2010: 03; Mosley 2015: 04).

Trotz der schwierigen Umstände zeigt die somalische Politik seit 2012 Fortschritte in Richtung Stabilität. Diese belaufen sich primär auf die Etablierung eines föderalen Rahmenwerkes für Somalia sowie der Schaffung einer provisorischen Verfassung. 2016 sollte mit der endgültigen Verabschiedung der Verfassung sowie landesweiter Wahlen der Schlusspunkt hinter einer Entwicklung gesetzt werden, die ihren Ausgang bereits zwischen 2002 und 2004, beginnend mit der Mbagathi-Friedenskonferenz¹, nahm (vgl. Mosley 2015: 04).

Verankert in der provisorischen Verfassung ist die Neukonstitution des somalischen Staates als föderale Republik, wie in Artikel 1 formuliert (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 09): „*Somalia is a federal, sovereign, and democratic republic founded on inclusive representation of the people, a multiparty system and social justice*“ (The Federal Republic of Somalia 2012: 09). Der Gedanke des Föderalismus ist eine Rekapitulation der politischen Wirklichkeit, zersplitterte sich Somalia nach dem Sturz Siad Barres in mehrere Gebiete. Im Norden erklärte sich die ehemalige britische Kolonie Somaliland² für unabhängig, im Nordosten die Region Puntland für autonom (vgl. Hainzl/Feichtinger 2011: 11). Puntland steht dabei exemplarisch für das Modell zukünftiger somalischer Föderalstaaten, insbesondere für jene im krisengeplagten Südsomalia (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2015: 01).

Doch dem föderalen Projekt obliegen etliche Schwierigkeiten, die in erster Linie die immer noch prekäre Sicherheitslage in Somalia betreffen (vgl. Mosley 2015: 06). Die Ausgestaltung des somalischen Föderalismus wird von Teilen der Bevölkerung mit Argwohn betrachtet, handelt es sich hier um einen weiteren „top-down“-Prozess. Allerdings herrschen in der Bevölkerung wenig Zweifel über die generelle Kompatibilität eines föderalen Systems mit

¹ Das Resultat der Mbagathi-Friedenskonferenz war die Bildung des „TFG“, der föderalen Übergangsregierung, im Jahr 2005 (vgl. Lewis 2008: 83).

² Die Unabhängigkeit Somalilands wird von der internationalen Staatengemeinschaft jedoch nicht anerkannt (vgl. Renders 2012: 15).

den spezifischen Gegebenheiten in Somalia vor (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2015: 01): „*The majority of those surveyed view federalism as the most suitable form of governance to decentralize Somalia, because it facilitates reasonable power sharing among clans, enables regional autonomy and ultimately leads to a reduction of conflict*“ (Heritage Institute for Policy Studies 2015: 01)

Die vorliegende Masterarbeit widmet sich dem Thema der somalischen Interpretation des Föderalismus und geht der Frage nach, worin die Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“ bestehen. Um die Eigenheiten des föderalen Modells in Somalia herauszuarbeiten und um die Hintergründe für die Verwendung des Begriffes darzulegen, widme ich mich im theoretischen Teil dem Konzept des Föderalismus und charakterisiere seine Inhalte, Bestandteile und Abgrenzungsformen. Mit der Ethnizität und dem Clan stehen zwei weitere Begriffe im Mittelpunkt, die in dieser Arbeit über große Bedeutung verfügen und im Theorieteil einer Analyse unterzogen werden.

Im Kapitel „Föderalismus in Afrika“ widme ich mich der afrikanischen Umsetzung des westlich geprägten Staatsorganisationkonzeptes, nach einer Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Ethnizität und Föderalismus steht Äthiopien als Beispiel eines föderalen afrikanischen Staates im Zentrum der Untersuchung.

Im Hauptteil, bestehend aus den Kapiteln 05 und 06, lenke ich den Fokus auf Somalia. Nach einer historischen Kontextualisierung und einer Darstellung des somalischen Clansystems richtet sich mein Augenmerk auf die „Föderale Republik Somalia“. Auf eine Erläuterung des Entwicklungsprozesses der somalischen Föderalregierung folgt eine Untersuchung der Perspektiven und Herausforderungen des föderalen Konzeptes in Somalia, welche ich anhand des legalistisch-institutionellen Ansatzes Daniel Elazars anaylsiere.

Somalia war in der Vergangenheit in vielen Fällen praktisches Laboratorium für politikwissenschaftliche Konzepte des „State-Building“. Die Erfolge hielten sich bisher immer in Grenzen. Auch der Föderalismus ist kein genuin afrikanisches Konzept. Wenn Somalias föderale Struktur nicht bloß auf dem Papier existieren, sondern ihre reale Ausformung erhalten soll, muss künftig ein starker Bezug auf die lokalen Gegebenheiten erfolgen: Je stärker die spezifischen Mechanismen der somalischen Gesellschaft in das Konzept Einfluss haben, desto eher kann eine Etablierung erfolgen. Den kriegsmüden SomalierInnen wäre die damit verbundene Rückkehr von Stabilität und Sicherheit zu wünschen.

02. Forschungsstand und Forschungsmethoden

02.01. Forschungsstand

Die Quellenlage zum Themenkomplex Somalia erweist sich in den Sozialwissenschaften als äußerst üppig, insbesondere für das postkoloniale Zeitalter besteht eine große Bandbreite an Literatur. Zu den bekanntesten Publikationen gehören die Studien des britischen Anthropologen Ioan M. Lewis. Mit „A Pastoral Democracy. A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa“ konnte Lewis 1961 eine Forschungsarbeit vorlegen, die das (akademische) Bild der somalischen Gesellschaft im postkolonialen Zeitalter prägen sollte (vgl. Zitelmann 2011: 30). Neben diesem Standardwerk publizierte Lewis auch zum Zerfall des somalischen Staates und dessen Auswirkungen, beispielsweise mit dem Sammelband „A Study of Decentralised Political Structures in Somalia“ (1995), herausgegeben mit John Mayall, oder mit „Understanding Somalia and Somaliland“ (2008). Ebenfalls anthropologisch arbeitet Markus Virgil Hoehne, der sich in zahlreichen Veröffentlichungen, unter anderem in „Somalia zwischen Krieg und Frieden“ (2002), mit sozio-politische Fragestellungen, die den Staat am Horn von Afrika betreffen, auseinandersetzt.

Politikwissenschaftlich avancierte Somalia ebenfalls zu einem beliebten Forschungsgegenstand. Wichtige Beiträge verfasste dabei der US-amerikanische Politikwissenschaftler Ken Menkhaus, wozu seine Monografie „Somalia. State Collapse and the Threat of Terrorism“ (2004) zählt. Einen detaillierten Einblick in die neuere somalische Geschichte, mit Hauptaugenmerk auf den Bürgerkrieg, bietet der Sammelband „Violations of the Rules Applicable in Non-International Armed Conflicts and Their Possible Causes. The Case of Somalia“, 2010 herausgegeben von Omar Abdulle Alasow. Große Themenspektren werden von den Sammelbänden „Somalia. Economic, Political and Social Issues“, herausgegeben von Elias P. Hoffmann (2010) sowie „Somalia: Perspectives on Challenges and Issues“ (2014), herausgegeben von Merlin Kennedy, abgedeckt. Im deutschsprachigen Raum nimmt der Band „Somalia. Optionen–Chancen–Stolpersteine“, welcher 2011 von Walter Feichtinger und Gerald Hainzl herausgegeben wurde und die politische, soziale und kulturelle Situation in Somalia anhand verschiedener Facetten untersucht, eine adäquate Rolle ein.

Über die föderale Entwicklung Somalias existiert, primär bedingt durch den relativ kurzen Entstehungsprozess und dem tagespolitischen Bezug, weitaus weniger Literatur. Genannt werden müssen die Beiträge von Jason Mosley, der zu diesem Themengebiet forscht und mit „Somalia’s Federal Future. Layered Agendas, Risk and Opportunities“ im vergangenen Jahr ein aktuelles Forschungspapier zum föderalen Prozess in Somalia vorlegte. Weitere Arbeiten stammen vom „Heritage Institute für Policy Studies“, die der föderalen Frage in Somalia 2015

eine eigene Studie widmeten. Dennoch ergeben sich etliche Leerstellen, die vor allem die Beziehung zwischen der Föderalismustheorie und der Empirie betreffen.

02.02. Forschungsmethoden

Methodisch basiert die folgende Arbeit, mit Rückblick auf die zielgerichtete Beantwortung der Forschungsfrage, auf zwei Zugängen. Eine wichtige Rolle spielte eine ausgiebige Medienrecherche, wobei ich vor allem auf Literatur und Videomaterial zurückgriff. Diese Quellen dienten für die Bearbeitung des theoretischen Abschnittes und stellten auch für den empirischen Teil eine Notwendigkeit dar. Als zweiten Zugang führte ich ein Experteninterview mit Dr^{in.} Martina Steiner, welches ich mit den Ergebnissen der Medienrecherche in Beziehung setzte.

03. Theorie: Föderalismus und der Clan

Im folgenden Kapitel findet eine theoretische Auseinandersetzung mit drei Begriffen statt, die eine zentrale Rolle im weiteren Verlauf der Masterarbeit einnehmen. Bei den Begriffen handelt es sich um jenen der Ethnizität, des Clans, wo ich jeweils eine Definition des hier verwendeten Gebrauches darlege, sowie um jenen des Föderalismus. Dabei verweise ich zur Charakterisierung auf Abgrenzungsformen hin und analysiere die einzelnen Facetten dieses Prinzips.

03.01. Begriff des Föderalismus

03.01.01. Definition

03.01.01.01. Schwierigkeiten des Begriffes

Allgemeingültige Definitionsversuche des Begriffes Föderalismus³ unterliegen großen Problemen, wie Michael J. Burgess zeigt. Föderalismus dient zunächst als Mikrokosmos der Politikwissenschaft, da er in sich Fragen der Moralität und Amoralität versammelt; Fragen, die gleichsam im größeren Kontext der Politikwissenschaft bestehen. Die Moralität betreffend, bezeichnet der Föderalismus eine Form des menschlichen Zusammenlebens, das auf Werten wie Respekt, Toleranz oder Würde basiert. Der amoralische Aspekt bezieht sich jedoch darauf, dass diese versprochenen und dem Begriff inhärenten Werte in der Praxis nicht stattfinden: Föderalismus ist, dieser Perspektive folgend, nur eine Form zur Durchsetzung übergeordneter Ziele, die Burgess unter anderem mit territorialer Expansion oder ökonomischer Vorteile benennt (vgl. Burgess 2006: 01).

Eine weitere Schwierigkeit, die dem Föderalismus obliegt, besteht in seiner Vielschichtigkeit. Föderalismus umfasst nicht nur politische, soziale, ideologische oder philosophische Fragen, sondern benennt auch eine Ausformung politikwissenschaftlicher Vorstellungen über die bestmögliche Organisation menschlicher Verbindungen, mit Hinblick auf Formen von Macht, Legitimität und Autorität. Allerdings trifft Letzteres nicht nur auf den Föderalismus zu, sondern auf alle Konstruktionen menschlicher Verbindungen (vgl. Burgess 2006: 01–02).

Aus diesen Gründen empfiehlt Burgess, jede föderale Erscheinungsform anhand seiner spezifischen kontextuellen Einbettung zu betrachten (vgl. Burgess 2006: 02): „*[...] federalism is both rooted in context and its meaning determined by this. In order to understand each federalism, then, we must perforce locate the concept in its own distinct setting: historical, cultural, intellectual, philosophical, social, economic, legal and ideological.*“ (Burgess 2006: 02).

³ Der Begriff Föderalismus führt zurück auf das lateinische Wort „Foedus“, welches „Vereinbarung“ oder „Vertrag“ bedeutet (vgl. Elazar 1987: 05).

Auch George Anderson weist auf die große Vielfalt föderaler Systeme hin, die von einer starken Rolle der Zentralregierung bis zum Gegenteil starker Dezentralisierungsformen der „Gliedstaaten“ unterschiedliche Gestaltung annehmen können. Diese große Bandbreite stellt aber keinen Nachteil dar, sondern ist einer der Hauptstärken des Föderalismus, da ihm die Vereinigung vielfältiger Formen in ein System gelingt (vgl. Anderson 2008: 15).

03.01.01.02. Definition und Kriterien des Föderalismus

Die explikatorische Uneindeutigkeit bedingt den verstärkten Zugriff auf weite Formen einer Definition. Folgerichtig fassen Malcolm M. Feeley und Edward Rubin Föderalismus als folgende Form der Organisation des menschlichen Zusammenlebens auf: „*Federalism, as the term is used in political science and legal scholarship, refers to a means of governing a polity that grants partial autonomy to geographically defined subdivisions of the polity*“ (Feeley/Rubin 2008: 12).

Das Konzept des Föderalismus wird somit zwischen den Idealtypen eines unitären Staates und einer Allianz separater Gebietseinheiten kategorisiert. Trotz dieser unbestrittenen Kategorisierung bedarf sie einiger Aspekte, die näher ausgeführt werden müssen. Jene bestehen vor allem hinsichtlich des Fokus auf geografische anstatt funktionaler Einheiten, die hinsichtlich der Aufteilung der Autorität herangezogen werden. Feeley und Rubin begründen ihre Verwendung von geografischen Einheiten mit einem Verweis auf zwei Faktoren: Zunächst in der Exklusivität, die funktionale Einheiten nicht für sich reklamieren können. Letztere sind das Ergebnis sozialer Konstruktionsprozesse, während erstere einem hohen Grad an Natürlichkeit unterliegen. Ein geografisches Organisationsprinzip führt zur Kreation von Eindeutigkeit, bei funktionalen Einheiten sind hingegen Überlappungen möglich (vgl. Feeley/Rubin 2008: 12–13).

Neben Exklusivität argumentieren Feeley und Rubin auch mit einem sogenannten „instituitionalen Isomorphismus“, der sich dahingehend äußert, dass die geografischen Einheiten im Einzelnen die Strukturen der „Polity“ im Gesamten übernehmen; bei funktionalen Einheiten ist eine solche Übertragung nicht möglich. Die Regierungen der jeweiligen Föderalstaaten sind damit eine kleinere Version der nationalen Regierung (vgl. Feeley/Rubin 2008: 13-14): „*In other words, the structure of the national government in its entirety and the structure of its geographically defined subsidiaries reiterate each other, whereas the structure of the national government and its functionally defined subsidiaries do not*“ (Feeley/Rubin 2008: 14).

Die Existenz zweier Ebenen, eine davon für das gesamte Land, die andere für die jeweiligen, geografisch bestimmten Regionen⁴, nimmt auch im Föderalismuskonzept von George Anderson eine zentrale Rolle ein. Diese Regionen bezeichnet er als „Gliedstaaten“, die zusammenhängend eine Föderation ergeben. Deren Autonomie ist das wesentliche Charakteristikum des Föderalismus (vgl. Anderson 2008: 16; Feeley/Rubin 2008: 16): „*Sofern es ein wesentliches Merkmal des Föderalismus gibt, besteht es darin, dass es zwei verfassungsrechtlich festgelegte staatliche Ebenen mit einer echten Autonomie gegenüber der jeweiligen anderen Ebene gibt und die Regierungen auf beiden Ebenen vor allem ihrer jeweiligen Wählerschaft rechenschaftspflichtig sind*“ (Anderson 2008: 17).

Die Machtverteilung zwischen den beiden Ebenen kann drei verschiedenen Formen annehmen: Eine Möglichkeit besteht in einer Liste an exklusiven Rechten für die gesamtstaatliche Ebene, fernab der verankerten Exklusivrechte bleiben die übrigen bei der Ebene der Regionalstaaten. Eine andere Option liegt in der Verleihung von Zuständigkeiten an die föderale bzw. Ebene der einzelnen „Gliedstaaten“ mit einer zusätzlichen Klausel, die dafür sorgt, dass nicht explizit angesprochene Kompetenzen automatisch zum Zuständigkeitsbereich der Gesamtregierung gehören. In der dritten Form werden diese Kompetenzen, die in den jeweiligen Listen nicht angesprochen werden, an die Regierungen der einzelnen „Gliedstaaten“ übertragen (vgl. S. Abebe 2014: 10).

Die Bedeutung der Regionen im Föderalismus liegt zudem in ihrer identitätsstiftenden Funktion: Zwar können auch Nationen diese Aufgabe übernehmen, in vielen Fällen liegt jedoch eine Diskrepanz zwischen den Grenzen einer Nation und der politischen Identität der EinwohnerInnen vor. Eine Vielzahl verschiedener Faktoren, bedingt durch historische, ökonomische, kulturelle oder ethnische Entwicklungen, führt zur Determination politischer Grenzen. Als Konsequenz ergibt sich die Vereinigung von Menschen mit unterschiedlichen politischen Identitäten innerhalb einer politischen Einheit; ein Zustand, der zu den wichtigsten Ursachen für Konflikte in der modernen Welt zählt (vgl. Feeley/Rubin 2008: 14): „*In sehr heterogenen Föderationen haben Bürger häufig ein ausgeprägtes Gefühl für ihre unterschiedlichen Identitäten, und die daraus resultierenden Differenzen sind oftmals ein beherrschendes Thema des politischen Lebens*“ (Anderson 2008: 30).

⁴ Ein Sonderfall liegt mit Belgien vor: Das Land ist in drei Regionen (Flamen, Wallonien, Brüssel-Hauptstadt) eingeteilt. Neben einer Föderalregierung existieren auch einzelne Regionalregierungen. Als Ergebnis der Sprachsituation in Belgien etablierten sich zudem Gemeinschaftsregierungen, welche Aufgaben direkt die BürgerInnen betreffend übernehmen (dazu zählen z.B. das Gesundheits- oder Bildungssystem). Die territorialen Aufgaben wie Transport oder ökonomische Entwicklung stehen hingegen im Aufgabenbereich der Regionalregierungen (vgl. Knuepling 2016: 13).

Das föderale Prinzip ermöglicht hierbei eine Minimierung des Konfliktpotentials (vgl. Feeley/Rubin 2008: 15): „*Thus, if people's political identity is associated with some region that has been subsumed into a larger polity, federalism provides a means by which the disjunction between their political identity and their territorial mode of governance can be reduced*“ (Feeley/Rubin 2008: 15).

Seine Unzufriedenheit mit der Zentralregierung vermag jedes Individuum auf verschiedene Weise zu kanalisieren, als identitätsstiftende Instrumente können dabei die Religion, eine kulturelle Bewegung, der Beruf, oder, im politischen Bereich, der Föderalismus fungieren. Letzterer lässt Raum für die Entfaltung einer von der Zentralregierung abweichenden Identität, womit kein Rückzug aus der Arena des Politischen notwendig ist. Anders als Loyalitäten zu einem Clan oder zu einer Religion unterscheiden sich die Strukturen von föderalen Einheiten bzw. von den „Gliedstaaten“ nicht von jenen des Zentralstaats, sondern führen diese im Kleinen weiter (vgl. Feeley/Rubin 2008: 15).

In der Praxis bilden diese „Gliedstaaten“ keine homogenen Einheiten ab, sondern weisen in ihrem jeweiligen Gebiet die Existenz einer oder mehrere Minderheitsgruppen auf, deren Rechte berücksichtigt werden müssen, um die Gefahr der Bildung secessionistischer Bewegungen zu vermeiden. Inwiefern die religiösen, ethnischen oder sprachlichen Unterschiede in der Bevölkerung politische Bedeutsamkeit erlangen, ist nicht zuletzt eine Frage der Stärke von Identität und den Einstellungen: Unterschiede, die lange Zeit eine politische Relevanz hatten, zum Beispiel zwischen Katholiken und Protestanten, sind zwar weiterhin in den Statistiken präsent, verloren mit der Zeit aber ihre realpolitische Signifikanz (vgl. Anderson 2008: 31–32).

Abseits der „Gliedstaaten“ und einer Autonomie der Ebenen liegt in einer schriftlich niedergelegten Verfassung ein weiteres zentrales Kriterium des Föderalismus (vgl. Anderson 2008: 16). Nach Daniel Elazar basiert die Idee des Föderalismus auf ein Rahmenwerk mit dem wichtigsten Punkt einer Verteilung der Macht zwischen dem Zentralstaat und den „Gliedstaaten“. Allerdings geht dieses föderale Rahmenwerk noch deutlich über Fragen der Machtverteilung hinaus und beinhaltet die Organisation der gesamten Regierungsstruktur, die auf einem nichtzentralisierten Prinzip basiert. Nichtzentralisiert bedeutet nach Elazar, dass im Föderalismus die Macht zwischen mehreren Zentren aufgeteilt und dieser Vorgang in einer Gesamtverfassung verankert wird (vgl. Elazar 1987: 34).

Des Weiteren besitzen föderale Regierungssysteme bestimmte Verfahren hinsichtlich der Vertretung der „Gliedstaaten“ in zentralen Institutionen, um eine Inklusion regionaler Beiträ-

ge bei der Entscheidungsfindung zu gewährleisten⁵. Zur Beilegung verfassungsrechtlicher Kompetenzstreitigkeiten verfügen föderale Systeme über einen Vermittelnden bzw. ein Verfahren, das zwischen den staatlichen Ebenen schlichtet (vgl. Anderson 2008: 16).

03.01.02. Vorteile und Probleme des Föderalismus

Obwohl der Föderalismus bereits in seinen Grundzügen die Elemente von politischer Gerechtigkeit, eines positiven Einflusses auf das politische Verhalten des Einzelnen sowie, als Kombination dieser beiden Faktoren, die Zielsetzung eines guten politischen Lebens eingeschrieben hat (vgl. Elazar 1987: 01), sieht sich seine praktische Verwirklichung vor einigen Problemen gestellt: „*Föderalismus ist nicht immer das Beste, und es gibt auch keine beste Version des Föderalismus*“ (vgl. Anderson 2008: 24), fasst George Anderson die Schwierigkeiten des föderalen Prinzips zusammen.

Als größten Vorteil des Föderalismus benennen Dimitros Karmis und Wayne Norman seine Eigenschaft als „das Beste zweier Welten“: Föderale Systeme bieten politischen Gemeinschaften die Vorteile einer kleinen, homogenen politischen Einheit als auch jene, die aus einer Mitgliedschaft an einem größeren Staat oder einer Allianz resultieren. Dies trifft auch auf homogene ethnische und kulturelle Einheiten zu, die innerhalb eines Föderalstaates ihre eigenen Identitäten bewahren können, aber nicht auf die Vorzüge eines größeren Staatsgebildes verzichten müssen; der Föderalismus ermöglicht ein friedliches Zusammenleben zwischen diesen Gruppen (vgl. Karmis/Norman 2016: 08):

„And given the fact that ethno-cultural and ethno-cultural groups tend to overlap in any given territory, federalism holds out the possibility that these different communities can share states in which members have multiple identities and affiliations and look to different orders of government to assure the flourishing of their identities and to facilitate peaceful relations between the groups (Karmis/Norman 2016: 08).

Eine weitere Stärke des Föderalismus liegt in seinem Pragmatismus: Er bietet eine politische Lösung für vorherrschende Spannungen in einem Land an und unterliegt nicht einem starren Schema der Ausformung, sondern beinhaltet eine hohe Bandbreite an Adoptionsmöglichkeiten (vgl. S. Abebe 2014: 10). Die Reaktionsfähigkeit föderaler Systeme auf externe Herausforderungen ist jedoch, je nach Theoriestrang, umstritten: VertreterInnen der Theorie des „dynamischen Föderalismus“ weisen auf ein großes Ausmaß an Flexibilität hin, AnhängerInnen der Theorie der Politikverflechtung schreiben dem Föderalismus hingegen einen starren Charakter mit einer sehr langsamen Reaktionsfähigkeit auf wandelnde Umstände zu; seine

⁵ Die Gewichtung der Bedeutung kleinerer „Gliedstaaten“ verläuft dabei oft überproportional zu ihrer EinwohnerInnenzahl (vgl. Anderson 2008: 16).

Möglichkeit zur Problemlösung und zur Anpassung seien äußerst begrenzt (vgl. Kaiser 2012: 170; 172).

Trotz ihrer konfliktminimierenden Grundausrichtung sind föderale Systeme nicht immun gegenüber dem Ausbruch von Konflikten, Korruption oder einer Erosion von Demokratie (vgl. Anderson 2008: 95). Die Stabilität von Föderationen wird durch das häufige Fehlen eines Nationalgefühls in der Bevölkerung ebenfalls in Frage gestellt; dies betrifft in einem besonderen Ausmaß Föderationen mit mehreren unterschiedlichen religiösen und ethnischen Gruppen (vgl. S. Abebe 2014: 16). Die institutionelle Konfiguration in einem Staat sowie die Gesellschaft selbst kann konflikthemmend in diesen Gefüge einwirken, indem sie der Vielfalt nicht nur mit Toleranz begegnet, sondern diese als charakteristischen, positiven Faktor des Landes perzipiert. Den Führungskräften kommt hier eine große gesellschaftliche Bedeutung zu, mit ihrem Einfluss auf die Betrachtung des Föderalismus in der Bevölkerung hängt die Funktionalität des ganzen Systems in vielen Fällen ab. Neben diesem Faktor bestehen in einer unreifen Demokratie, einer kurzen gemeinsamen Geschichte sowie der Existenz von lediglich zwei oder drei „Gliedstaaten“, die untereinander große Unterschiede aufweisen, weitere Kriterien, die zu einem Scheitern föderaler Experimente in der Vergangenheit führten (vgl. Anderson 2008: 96–97).

Bei Vincent Ostrom verfügen föderale Systeme ebenfalls über eine Reihe an Vor- und Nachteilen. Vorteile gegenüber einem Einheitsstaat erkennt Ostrom in der Verteilung öffentlicher Güter, in der Begünstigung von Marktmechanismen, einem höheren Grad an Freiheit und der niedrigeren Wahrscheinlichkeit eines Militärputsches. Die Nachteile des Föderalismus sind jedoch systemimmanent, Maßnahmen dagegen hätten eine destruktive Wirkung auf das Beziehungsgeflecht im Staatsgefüge. Zu diesen Nachteilen zählt Ostrom politische Konflikte, häufige Pattsituationen, komplexe Beziehungen zwischen den Ebenen sowie zeitintensive Vorgänge, welche die Entscheidungsprozesse in einem föderalen System kennzeichnen. Außerdem spielt das Bildungsniveau und der Zugang zu Informationen eine Rolle: Um die Vorteile des Föderalismus zu nutzen, ist ein hohes Ausmaß an Bildung und an Information in der Bevölkerung essentiell. Stabilität kann dieser schließlich nur gewähren, wenn es ihm gelingt, politische anstatt militärischer Lösungen für Problemlagen zu postulieren (vgl. Ostrom 1973: 229–231).

Zusammenfassend bietet der Föderalismus daher eine Form politischer Integration, die auf den kombinierten Prinzipien von Selbstherrschaft und geteilter Herrschaft basiert. Seine Funktionalität als politisches System hängt mit dem Willen einer Gesellschaft nach dieser politischen Integration zusammen. Integration nach föderalem Muster bedarf eines bestimm-

ten Sets von Beziehungen zwischen Politik, Macht und Gerechtigkeit. Politik nimmt dabei die Rolle eines Organisationsprinzips, das zudem mit einer gerechten, guten „Polity“ im Einklang steht, ein. Die Frage nach Gerechtigkeit stellt den Föderalismus vor einigen Schwierigkeiten, muss er versuchen, einen Mittelweg zwischen Realpolitik und Idealismus zu finden. Nach einem ähnlichen Schema verläuft die Distribution der Macht: Föderalismus ermöglicht nicht nur die Kontrolle verschiedener Regierungen auf gegenseitige Weise, sondern beinhaltet Selbstkontrolle als wichtige Eigenschaft. Er verfügt über ein realistisches Bild des Menschen als politischen Akteur, wodurch sich auch der Erfolg föderaler Systeme begründet (vgl. Elazar 1987: 84–86): „*Their success as political systems is attributable in no small measure to that realistic sense of both the limits and possibilities of man as a political animal*“ (Elazar 1987: 86).

Der Föderalismus verfügt aus genannten Gründen über eine Reihe von Vorteilen, die für ihn als politisches System sprechen. Dennoch spielen die gesellschaftlichen Bedingungen eine wesentliche Rolle, da hier die Antworten auf die Frage nach seiner Praktikabilität liegen. Denn nur wenn die beschriebenen grundsätzlichen Elemente in einer Gesellschaft vorhanden sind, ist die Einführung eines föderalen Systems von Sinnhaftigkeit.

03.01.03. Zusammenhang Föderalismus und Demokratie

Im Zentrum des Diskurses steht die Frage, ob Demokratie zu den genannten essentiellen Elementen für Föderalismus gehört. Verschiedene WissenschaftlerInnen wie Kenneth C. Wheare bejahren ausdrücklich einen derartigen Zusammenhang (vgl. S. Abebe 2014: 10). So liegen für Wheare in der Existenz eines Parteiensystems mit Entfaltungsmöglichkeiten der politischen Opposition und in der Durchführung freier Wahlen die zentralen Bedingungen für Föderalismus vor (vgl. Wheare 1964: 48).

Eine ähnliche Position vertreten auch George Anderson, der Föderalismus explizit als eine demokratische Regierungsform, basierend auf Verfassung und Rechtsstaatlichkeit, benennt (vgl. Anderson 2008: 24), Daniel Elazar, der den Föderalismus lediglich in einem demokratischen Kontext lokalisiert (vgl. Elazar 1987: 02) und Ronald Watts, der in liberal-demokratischen Werten eine Vorbedingung für Föderalismus erkennt (vgl. Watts 2008: 192). Die politische Realität offenbarte jedoch die Existenz von Föderalismus in nicht-demokratischen Staaten⁶ (vgl. Feeley/Rubin 2008: 35; Anderson 2008: 24); ein Umstand, der

⁶ Zu diesen zählt beispielsweise die Sowjetunion, wo die regionale Ebene viele Basisaufgaben übernahm und die öffentliche Bürokratie sowie die kommunistische Partei in mehrere regionale Einheiten aufgeteilt wurden (vgl. Feeley/Rubin 2008: 35).

die Beziehung zwischen Demokratie und Föderalismus vor einigen Komplikationen stellt (vgl. Feeley/Rubin 2008: 30–37).

Warum beide Begriffe nicht deckungsgleich verwendet werden sollten, wird von Malcolm Feeley und Edward Rubin dargelegt. Föderalismus unterscheidet sich in einigen Aspekten gravierend von Formen „lokaler“ und „genereller Demokratie“. Unter „lokaler Demokratie“ verstehen sie die Auswahl von exekutiven und legislativen Autoritäten einer regierenden Sub-Einheit mit Hilfe der Durchführung von Wahlen. Die Differenz zur „generellen Demokratie“ besteht in der Art der Bestimmung der Autoritäten: In der Theorie bedarf ein vollkommen demokratisches Regime in der „generellen Demokratie“ nicht einer Wahl, um die Regierenden der Sub-Einheiten bestimmen zu können. Deswegen bestehen Feeley und Rubin auf die Konzeption zweier Typen von Demokratie (vgl. Feeley/Rubin 2008: 30).

Die „lokale Demokratie“ unterscheiden sie vom Föderalismus dahingehend, dass ein föderales System gewisse Aufgaben, unbeeinflusst von politischen Prozessen, immer einer subnationalen Einheit zuschreibt. „Lokale Demokratie“ generiert hingegen einen bestimmten politischen Prozess in den subnationalen Einheiten, weist aber diesen Einheiten keine Autorität im spezifischen Themengebiet zu. Die Verantwortlichkeit der „lokalen“ wird durch Entscheidungen auf der nationalen Ebene maßgeblich beeinträchtigt, anders als im Föderalismus bietet die „lokale Demokratie“ Sub-Einheiten nicht die Möglichkeit, endgültige und von einer anderen nationalen Einheit unabhängige Entscheidungen zu treffen (vgl. Feeley/Rubin 2008: 31).

Ein weiterer Unterschied bezieht sich auf die Partizipation der Öffentlichkeit, wie in Form von Wahlen. Im Gegensatz zur „lokalen Demokratie“, wo Wahlen eine Notwendigkeit zur eigenen Funktionalität darstellen, beinhaltet der Föderalismus eine klare Zuschreibung von Autorität an subnationale Einheiten (vgl. Feeley/Rubin 2008: 31).

Auch „generelle Demokratie“ und Föderalismus sind nicht deckungsgleiche Begriffe, trotz der häufigen Vorstellung, demokratische Strukturen wären eine Grundbedingung eines föderalen Systems. Begründet wird diese Annahme mit den politischen Rechten der Peripherie, die nur in einer Demokratie gegen das Zentrum erhoben werden können. Diese Vorstellung unterliegt jedoch dem grundlegenden Fehler einer Subsumierung nichtdemokratischer Regierungsformen, ohne die verschiedenen Ausformungen zu berücksichtigen. In totalitären Regimen verfügt die Führungsriege über absolute Kontrolle, unterstehende Einheiten besitzen nicht über ausreichende Widerstandsmöglichkeiten. Abweichend davon, kennzeichnen sich autoritäre Regime durch die Absenz von Rechenschaftspflichten gegenüber der Bevölkerung, was sowohl den Weg zur Macht als auch die einzelnen Aktionen, die nicht legitimiert werden müssen, betrifft. Der Zugang zu den Sub-Einheiten ist damit anders ausgestaltet. Die Limita-

tion von Macht bei autoritären Regimen⁷ spiegelt sich in den verfügbaren Rechten der Peripherie gegenüber dem Zentrum wider. Diese Rechte fußen auf der gleichen Rechtfertigung, welche das Zentrum für seine Legitimation des Regierens heranzieht. Dem Zentrum obliegen zwar Möglichkeiten einer Durchsetzung eines Monopol, etwa durch den Einsatz militärischer Mittel, allerdings wäre dies gleichbedeutend mit einer Verschiebung der politischen Verfasstheit hin in Richtung einer totalitären Herrschaft (vgl. Feeley/Rubin 2008: 33–34).

Doch selbst in totalitären Regimen können föderale Strukturen existieren (vgl. Feeley/Rubin 2008: 35): „*It is not even a certainty that a tyrannical or totalitarian regime cannot be described as federal. To be sure, no one in such regimes possesses rights against everyone else, and these contingent rights may be sufficient to give the regime a predominantly federal character*“ (Feeley/Rubin 2008: 35).

Föderalismus ist aus dieser Perspektive nicht notwendigerweise auf Demokratie angewiesen. Als Gegenargument für den engen Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie dient die These, Föderalismus sichere Freiheit; eine Freiheit, die nur in einem demokratischen System praktikabel sei. Da Föderalismus aber, wie gezeigt, fernab von Demokratie existieren kann, erfolgt die Zuschreibung einer freiheitsichernden Aufgabe einem falschen Schluss (vgl. Feeley/Rubin 2008: 35): „*Of course, a federal regime can be a democratic one, but it is the democratic features of the regime, not the federal ones, that are securing the advantages of liberty*“ (Feeley/Rubin 2008: 36).

Arthur Benz erkennt sogar einzelne Aspekte im Föderalismus, die gegen eine Vereinbarkeit mit Demokratie sprechen. In diesem Punkt verweist er auf die Politikverflechtung, welche die Aufteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen nach sich zieht (vgl. Benz 2009: 04): „*Die Aufteilung von Kompetenzen auf Ebenen führt zur Politikverflechtung, weil zentrale Entscheidungen die Interessen dezentraler Einheiten betreffen und dezentrale Entscheidungen externe Effekte verursachen, die koordiniert werden müssen*“ (Benz 2009: 04). Deswegen benennt Föderalismus nicht nur eine vertikale Gewaltenteilung, sondern auch eine, nicht mit demokratischen Prinzipien vereinbarende, Gewaltenverschränkung (vgl. Benz 2009: 04).

Die verschiedenen Vorstellungen der Konstellation „Demokratie und Föderalismus“ sollen aber nicht über die politische Praxis hinwegtäuschen, wo in den Verfassungen vieler föderaler Staaten explizit auf die Demokratie Bezug genommen wird sowie viele demokratische Staaten in der Vergangenheit eine föderale Struktur aufgewiesen haben. Die exakte Verankerung

⁷ Die meisten europäischen Monarchien entsprechen diesem Typus: „*Most European monarchies were truly federal regimes, divided into counties, baronies, and castellanies, with only a small area that was directly under royal control*“ (Feeley/Rubin 2008: 34).

der Demokratie als Kern des föderalen Staates variiert jedoch in den verschiedenen Verfassungen⁸, ein Blick auf jene der Vereinigten Staaten, die Gründerväter des Föderalismus, bestätigt allerdings die These von der Grundlage demokratischer Muster, die für den Erfolg föderaler Systeme eine wesentliche Rolle spielen (vgl. S. Abebe 2014: 12); die Erfahrung mit Demokratie erweist sich schließlich für die Entwicklungsschritte vieler erfolgreicher Föderationen als prägend (vgl. Anderson 2008: 24). Für die Schwierigkeiten eines föderalen Systems ohne Demokratie dient exemplarisch das Scheitern sozialistischer Staaten nach dem Fall der Berliner Mauer (vgl. S. Abebe 2014: 12): „*The disintegration of federations in the socialist camp in the aftermath of the fall of the Berlin Wall is clear evidence that proves that although it may be possible to maintain federal state arrangements for a while by coercive force, a sustainable federal polity is inconceivable without commitment to genuine democracy*“ (S. Abebe 2014: 12).

Neben der Beziehung zwischen Demokratie und Föderalismus besteht in der Rolle der nationalen Identität, welche jene für den Föderalismus einnimmt, ein weiterer wichtiger Aspekt im Diskurs.

03.01.04. Zusammenhang Nationalität und Föderalismus

Fragen des Zusammenhangs zwischen „nationaler Identität“, „Nationalismus“, „Nationalität“ oder „Nation“ standen bisher nicht im Fokus der Föderalismusforschung. Dabei handelt es sich um Begriffe, deren Bedeutung stark vom Kontext abhängt und deren Verwendung größter Sorgfalt und Vorsicht bedarf. Dennoch nehmen diese Begriffe für das Konzept des Föderalismus eine nicht zu vernachlässigende Funktion ein (vgl. Burgess 2006: 102).

Bedeutsamkeit erlangt das nationale Element bereits anhand der Entstehungsgeschichte von Föderationen im Europa des 19. Jahrhunderts. Die Grundidee von Föderationen lag in der Bereitstellung eines Gleichgewichtes zwischen der Beibehaltung einer lange Zeit etablierten Partikularität und der Gründung eines modernen Nationalstaates. Föderationen gelten deswegen als politische Erfindung mit dem Ziel, ein Gefühl des Zusammenhangs in einer künstlichen politischen Gemeinschaft zu kreieren oder zu stärken. Dieses soll unter der Ägide einer umfassenden politischen Autorität geschehen, die mit der Aufgabe betraut wird, diese partikulären Identitäten zu institutionalisieren und öffentlich als solche anzuerkennen. Historisch entwickelten sich Föderationen aber nicht immer zu kulturell homogenen Nationalstaaten, was weitreichende Konsequenzen nach sich zog (vgl. Burgess 2006: 104): „*Clearly, if all*

⁸ In der deutschen Verfassung wird der Zusammenhang zwischen Demokratie und Föderalismus explizit erwähnt, in der Verfassung der Schweiz fehlt hingegen eine vergleichbare Passage (vgl. S. Abebe 2014: 12).

federations began their lives as political contrivances, then at least in respect of nationhood and national identity, some federations are more political contrivances than other“ (Burgess 2006: 104).

Als Konsequenz daraus dient die Annahme, dass durch die historischen Prozesse des „State-Buildings“ und der nationalen Integration die Loyalitäten innerhalb einer Gesellschaft verstärkt werden, woraus eine gemeinsame, nationale Identität resultiert. Bei dieser Entwicklung steht jedoch die Frage des Umganges mit den Identitäten der Minderheiten in einem Nationalstaat im Zentrum. Ein föderales System verfügt über die Möglichkeiten, einen Fortbestand dieser „Nationen“ zu sichern (vgl. Burgess 2006: 104; 107). Multinationaler Föderalismus eignet sich nach Will Kymlicka sowohl dazu, einen Ausgleich mit nationalen Minderheiten zu schaffen, als auch die Gefahr von Nationalismus in einem Staat zu reduzieren (vgl. Kymlicka 2001: 92): „*Yet democratic multination federations have succeeded in taming the force of nationalism. Democratic federalism has domesticated and pacified nationalism, while respecting individual rights and freedoms. It's difficult to imagine any other political system that can make the same claim*“ (Kymlicka 2001: 92-93).

Die Flexibilität eines multinationalen föderalen Systems benennt Kymlicka durch bestimmte Wesensmerkmale beschränkt. Dieser Umstand betrifft die Machtaufteilung und die Frage, welche Einheiten auf welcher Ebene einen Machtanspruch erheben, ob es sich hierbei um regionale oder nationale Einheiten handelt; sind beide in einem Staat vorzufinden, erweist sich das Modell des „asymmetrischen Föderalismus“⁹ als gangbare, wenngleich problematische Option. Als zweites Merkmal, wo dem Föderalismus Flexibilität mangelt, nennt Kymlicka die Ziehung der Grenzen der jeweiligen Gliedstaaten (vgl. Kymlicka 2001: 104; 110). Für nationale Minderheiten sind diese Einschränkungen von Bedeutung:

„*It may be impossible for a small national minority to form a majority in one of the federal subunits. [...] And even if the boundaries can be drawn in such a way that the national minority forms a majority within a federal subunit, it may be impossible to negotiate a satisfactory division of powers, particularly if the federation includes both nationality-based and regional-based subunits*“ (Kymlicka 2001: 112).

Als umstritten gilt der Einfluss von sozialer Homogenität und Heterogenität auf die Funktionalität eines föderalen Systems. Zwar führen Bedingungen von sozialer Homogenität in einem Föderalstaat, wie sie etwa in Australien vorgefunden werden können, zu eigenen, abweichenenden Dynamiken; davon lässt sich aber keine Wahrscheinlichkeit für den Erfolg oder Misser-

⁹ Verhandlungen für den „asymmetrischen Föderalismus“ sind von großen Schwierigkeiten gekennzeichnet, vor allem die Mehrheitsgruppen üben Widerstand gegen die Idee einer Machtdifferenzierung innerhalb des föderalen Systems aus (Kymlicka 2001: 104).

folg einer Föderation ableiten. Fernab dessen spricht auch das Fehlen einer möglichen Alternative für ein föderales System in multinationalen Staatsgebilden: Die Organisation von Staaten wie der Schweiz, Belgien, Kanada oder Malaysia erscheint auf keine andere Art durchführbar (vgl. Burgess 2006: 110).

Als Allheilmittel für das Problem von Autonomiewünschen¹⁰ oder Sezessionsbestrebungen bestimmter Nationen dient der Föderalismus trotzdem nicht (vgl. Burgess 2006: 110):

„The prevalence of secessionist movements suggests that contemporary states have not developed effective means for accommodating national minorities. Whether or not we recognize a right to secede, the fact is that secession will remain an ever-present threat in many countries unless we learn to accommodate this sort of ethnocultural diversity“ (Kymlicka 2001: 92).

Eine potentielle Lösung liegt in einer Lockerung des föderalen Arrangements wie in Form einer Assoziation (vgl. Burgess 2006: 110; Kaiser 2012: 176), welche in die drei Kategorien der legislativen Gemeinschaft, des dezentralisierten Einheitsstaats sowie der nicht-territorial basierenden Konkordanzgemeinschaft unterteilt werden kann. Das föderale Prinzip hat auf all diese Formen zwar durchaus große Auswirkung, in einer nicht vollständigen Durchdringung dessen liegt aber das wesentliche Unterscheidungskriterium zu „echten“ Föderalsystemen (vgl. Elazar 1987: 44).

Im richtigen Umgang mit den verschiedenen Nationen in einem Staat liegt ein Kernpunkt für den Erfolg eines jeden Föderalsystems. Weitere wesentliche Aspekte werden im folgenden Kapitel angesprochen.

¹⁰ Beispiele hierfür sind Nigeria, die Tschechoslowakei, die Sowjetunion oder Jugoslawien (vgl. Burgess 2006: 110).

03.01.05. Begünstigende Faktoren für den Erfolg eines Föderalsystems

Die erfolgreiche Etablierung eines föderalen Systems in einem Staat erweist sich zwar als stark kontextabhängig, gewisse allgemeine Faktoren sind dennoch nicht von der Hand zu weisen. Der bedeutendste Faktor liegt in den Rahmenbedingungen, die zur Einführung des Föderalismus im jeweiligen Staat beitrugen, vor (vgl. S. Abebe 2014: 17). Daniel Elazar spricht hierbei den Aspekt der politischen Kultur an, die mit den Prinzipien des Föderalismus wie Machtteilung, politische Selbstbeschränkung und Inklusion von einer großen Menge an Menschen bei der Regierungsarbeit¹¹, vereinbar sein muss. Erfolgreiche Föderationen wurden zudem nicht von außen geformt, sondern nach eigenen, dem Staat und deren EinwohnerInnen angepassten Modellen. Vorhandene gemeinsame Interessen, sei es ökonomischer oder sicherheitspolitischer Natur, sind weitere Variablen für die positive Entwicklung eines Föderalstaates. Aus Gründen der politischen Kultur ergaben sich in der Vergangenheit oft geografische Differenzen bei der Eignung eines Staates für den Föderalismus: Während in vielen asiatischen Staaten die Macht in Händen einer Elite lag und diese Konstellation sich damit als kompatibler mit den Ansprüchen eines Föderalsystems zeigte, lag in vielen afrikanischen Staaten eine Konzentration der Macht auf einem sogenannten „Strong Man“ vor, was den föderalen Ansprüchen diametral entgegensteht¹² (vgl. Elazar 1987: 247–248).

George Anderson postuliert als zentrale Rahmenbedingungen Erfahrungswerte, die eine Gesellschaft aufweisen muss: Für die Entwicklung einer Föderation zeigt sich deswegen die Erfahrung mit Demokratie als ausschlaggebend. Eine kurze Geschichte als gemeinsames Land und eine schwach ausgeprägte gemeinsame Identität wirken sich hingegen negativ auf den Fortbestand einer Föderation aus. In der Vergangenheit führten diese Faktoren vielfach zum Scheitern von Föderationen, da keine adäquaten Lösungen für föderalpolitische Herausforderungen wie Ungleichgewichte zwischen den „Gliedstaaten“ oder schwache Zentralregierungen aufgeboten werden konnten und eine regionale bzw. lokale Identität weiterhin als primäre Bezugsquelle fungierte, weil die nationale Identität nie eine Verankerung in der Gesellschaft erfuhr. Als Konsequenz droht die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Föderation oder die Sezession einer oder mehrerer nationaler Minderheiten (vgl. Anderson 2008: 24–26).

Zusammenfassend zeigen sich Föderationen, die als Ergebnis verschiedener politischer Kräfte in einem Staat entstehen, deutlich überlebensfähiger als solche, deren Existenz auf Zwang beruht; ein Umstand, der sich auch in der unterschiedlich gewichteten Legitimation, die das

¹¹ Insbesondere für Entwicklungsländer ist die Verfügbarkeit von menschlichen und materiellen Ressourcen ein bedeutender Faktor (vgl. Elazar 1987: 246).

¹² Außerdem haben sich in Asien seit langer Zeit institutionelle Formen zur Aushandlung kommunaler Unterschiede ausgebildet, die Ähnlichkeiten mit „modernen“ Staaten aufweisen (vgl. Elazar 1987: 248).

jeweilige Föderalsystem je nach Entstehungskontext innehalt, widerspiegelt. Aus diesen Gründen liegen in Konsens und Verhandlung die Schlüsseldeterminanten für den Erfolg eines Föderalstaates (vgl. S. Abebe 2014: 17); neben der Gestalt, welche der Föderalismus in seiner praktischen Ausformung im jeweiligen Staat annimmt.

03.01.06. Typologie von Föderationen

03.01.06.01. Zusammenhaltende, zusammenkommende und zusammengestellte Föderationen

Föderationen nehmen, je nach dem Zweck ihrer Konstruktion, verschiedene Formen an. Einige sind das Ergebnis ihres Ursprungskontextes, andere die Konsequenz der Machtverteilung zwischen den Ebenen (vgl. S. Abebe 2014: 12). Generell werden Föderationen in diesem Kontext in „Zusammenhaltende Föderationen“ („Holding-Together Federations“), „Zusammenkommende Föderationen“ („Coming-Together Federations“) und „Zusammengestellte Föderationen“ („Putting-Together Federations“) unterteilt (vgl. Stepan 1999: 22).

„Zusammenhaltende Föderationen“ weisen auf politische Systeme mit stark unitären Eigenschaften hin. Auf Grund der drohenden Gefahr von Sezessionen wurde historisch dieses Modell gewählt, um die Einheit des Staates zu bewahren¹³ (vgl. Stepan 1999: 22; S. Abebe 2014: 13). Den Sub-Einheiten werden in der Verfassung bestimmte Souveränitätsrechte zugestanden, etwa in Form spezifischer sprachlicher und kultureller Anliegen. Fernab dessen bleibt eine Dominanz der Zentralregierung in der Gesetzgebung bestehen (vgl. S. Abebe 2014: 13), da die Souveränität der Sub-Einheiten deutliche Einschnitte vorweist, reduziert sich deren Verhandlungsmacht (vgl. Stepan 1999: 22). Für Entwicklungsländer zeigt sich dieses Modells als überaus relevant: „*They may be regarded as cases where the object is to appease certain minorities and prevent secession in an otherwise powerful centre, with relevance for most contemporary developing country situations*“ (Murshed 2011: 79).

„Zusammenkommende Föderationen“ zeichnen sich hingegen durch einen stärkeren Grad an Autonomie, welche die einzelnen Einheiten aufweisen, aus. Bei dieser Art von Föderation entschließen sich die Einheiten zu einer Bündelung ihrer Souveränität bei einer gleichzeitigen Beibehaltung der individuellen Identitäten (vgl. Stepan 1999: 23): „*The ‘coming together’ federations are typically arranged to constrain the centre and prevent majorities from overriding a sub-unit, as in the USA, Switzerland and Australia*“ (Murshed 2011: 79). In Entwicklungsländern existiert dieser Typ nicht, da die Erträge, die aus geteilter Souveränität entspringen, äußerst beschränkt sind (vgl. Murshed 2011: 79).

¹³ Beispiele hierfür sind Indien 1948, Spanien 1975 und Belgien 1969 (vgl. Stepan 1999: 22).

Als dritter Typus existieren „Zusammengestellte Föderationen“. Dabei handelt es sich um multinationale Gebilde, die unter dem Zwang einer nichtdemokratischen, zentralen Macht zusammengehalten werden. Nicht nur die Sowjetunion dient hierfür als Beispiel (vgl. Stepan 1999: 23), sondern auch Post-Konflikt-Länder (vgl. Murshed 2011: 79–80):

„Put together“ federations are also of importance to post-conflict countries, where external powers interested in peace often behave like the powerful centre, devising federal arrangements (Iraq, Afghanistan) that become unstable over time because of the absence of sufficient power dividing mechanisms and the general paucity of public goods, which intensifies the competition over scarce resources“ (Murshed 2011: 79–80).

Mit „zusammenhaltend“, „zusammenkommend“ und „zusammengestellt“ ist jedoch nur eine Option der Klassifizierung von Föderationen genannt. Eine weitere besteht in der Unterscheidung zwischen „asymmetrischen“ und „symmetrischen“ Föderationen.

03.01.06.02. Asymmetrische und symmetrische Föderationen

Zur Befriedung nationaler Konflikte in einer multinationalen Gesellschaft erwies sich der „asymmetrische Föderalismus“ als praktikable Methode. Vorausgehend ist hier eine nationale Gruppe, die in ihrer Heimatregion zwar die Mehrheit bildet, im Gesamtstaat jedoch die Rolle einer nationalen Minderheit einnimmt. Wenn ein ausreichendes Maß an kollektiv geteilter Identität bei dieser Gruppe vorherrscht, entsteht häufig die Forderung nach staatlicher Autonomie; ein potentieller Konfliktpunkt zwischen Gesamtstaat und der nationalen Minderheit, welcher mit Hilfe eines „asymmetrischen Föderalismus¹⁴“ beigelegt werden kann. Der „Gliedstaat“ der fordernden nationalen Minderheit erhält deswegen eine Aufwertung, da die dort vorherrschenden Autonomierechte und die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Minderheit jene anderer „Gliedstaaten“ deutlich überragen. Zwischen Gesamtstaat und dem fordernden „Gliedstaat“ kann der „asymmetrische Föderalismus“ aus diesem Grund eine stabilisierende Wirkung einnehmen, gegenüber der Situation zu anderen Gliedstaaten aber destabilisierende Konsequenzen mit sich tragen (vgl. Kaiser 2012: 175–176).

Ein vorschnelles Urteil über den „asymmetrischen Föderalismus“ bietet sich dennoch nicht an, de jure und de facto herrschen in allen Föderationen Asymmetrien vor. Im Falle einer de jure-Asymmetrie ist die Ungleichheit bereits im Gesetz und in der Verfassung verankert, wäh-

¹⁴ Klaus von Beyme nennt zwei Motive, die zu einem „asymmetrischen Föderalismus“ führen: Einerseits durch einen Aufstand von Ethnien und Regionen, die sich infolge des Nationsbildungsprozesses ungerecht behandelt fühlen, andererseits durch ökonomische Ungleichgewichte in einem Nationalstaat (vgl. Von Beyme 2012: 289).

rend in der de-facto-Asymmetrie jene als das Ergebnis von ökonomischen, sozialen oder politischen Dynamiken vorherrscht (vgl. Von Beyme 2012: 291).

Der „symmetrische Föderalismus“ zeigt sich daher primär von theoretischer Natur, ein Zustand absoluter Gleichheit der „Gliedstaaten“, sowohl die Machtverteilung als auch die Repräsentation betreffend, zum Zentrum ist in der Praxis nur in Abstrichen gegeben (vgl. Bowring 2010: 52; Tarlton 1965: 868); am ehesten entsprechen die Schweiz und Belgien diesem Idealbild (vgl. Von Beyme 2012: 290).

03.01.06.03. Kooperativer und kompetitiver Föderalismus

Hinsichtlich der Beziehung zwischen den „Gliedstaaten“ und dem Zentrum lässt sich eine Unterscheidung zwischen einem „kooperativen Föderalismus“ auf der einen und einen „kompetitiven Föderalismus“ auf der anderen Seite treffen (vgl. S. Abebe 2014: 14).

Das markanteste Merkmal des „kooperativen Föderalismus“, wie er in der Bundesrepublik Deutschland stattfindet, liegt in der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen in allen Bereichen. Damit ergibt sich neben einem Hemmnis für Konflikte und einer Verbesserung in der Koordination auch die Zunahme von Blockaden in Form der „Politikverflechtungsfalle“, die zu einer Reduktion von Autonomie und Handlungsmöglichkeiten beider Ebenen führt (vgl. Schmitt 2002: 488).

Gegensätzlich dazu der „komparative Föderalismus“ (oder „Wettbewerbsföderalismus“), der besonders in den USA und der Schweiz praktiziert wird. Auf Grund der Blockaden und der Schwerfälligkeit, die im „kooperativen Föderalismus“ vorherrschen, wurde der Wettbewerbsföderalismus als lohnende Alternative propagiert: So sporne er die Gliedstaaten untereinander zu einem möglichst attraktiven Umgang mit der Rechtsgestaltung, mit dem Ziel, im Wettbewerb untereinander Standortvorteile reklamieren zu können, an. Leistungsstärkere Gliedstaaten würden erhöhte Steuereinnahmen akquirieren und Druck auf andere Gliedstaaten zur Effizienzsteigerung ausüben; mit dem Ergebnis eines positiven Effektes auf den Finanzausgleich (vgl. Gamper 2010: 103).

Die Grundbedingung eines „Wettbewerbsföderalismus“ liegt in möglichst starken, „entflochtenen“ und eigenständigen Kompetenzen, über welche die Gliedeinheiten verfügen, da erst dadurch individuelle (oder innovative) Lösungsansätze durchführbar sind. Dennoch weist auch dieser Föderalismus einige Schattenseiten auf: Die verstärkte Konkurrenzsituation zueinander kann eine Zunahme der Asymmetrien nach sich ziehen, das Gefälle zwischen den reichen und armen „Gliedstaaten“ zunehmen und Forderungen nach Separation bekräftigen. „Kooperativer“ und „komparativer Föderalismus“ verfügen beide über Schwachstellen, die

insbesondere bei extremen Versionen auftreten. Allerdings ist ein Mindestmaß an Wettbewerb sowie an Kooperation nicht nur nötig, sondern jedem „Gliedstaat“ wesensimmanent (vgl. Gamper 2010: 103).

03.01.07. Begriffliche Abgrenzungen

Im Föderalismus besteht aber weder die einzige Option der Organisation eines Staates noch zur Aufteilung von Macht zwischen den verschiedenen Komponenten einer „Polity“. Um die Charakteristika eines föderalen Systems hervorzuheben, bietet sich eine Gegenüberstellung mit anderen, verwandten Modi an (vgl. Feeley/Rubin 2008: 17). Neben der Demokratie, deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Föderalismus bereits im Kapitel 03.01.03 dargestellt wurden, ziehe ich hierbei die Dezentralisierung, die Autonomie, den Regionalismus sowie die Konkordanzdemokratie heran.

03.01.07.01. Dezentralisierung

Die Konzepte von Föderalismus und Dezentralisierung weisen einen entscheidenden Unterschied auf, der zu einer unausweichlichen theoretischen Trennung der beiden Begriffe führt. Besagter Unterschied liegt in der Beziehung zwischen dem Zentrum und den „Gliedstaaten“: Während der Föderalismus den einzelnen „Gliedstaaten“ ein Maß an Autonomie in spezifischen Regierungsangelegenheiten garantiert, herrscht im Falle der Dezentralisierung weiter eine umfassende Vormachtstellung des Zentrums. Deswegen liegt in der Dezentralisierung vordergründig eine Handlungsstrategie von Zentralregierungen zur Effizienzsteigerung. Die Kriterien und Gewichtung der Resultate entspringen dabei ebenso den Vorgaben der Regierung im Zentrum wie die Aufteilung der Entscheidungsmacht zwischen den Ebenen (vgl. Feeley/Rubin 2008: 20–21).

In weiterer Folge führt Föderalismus zu einem hohen Grad an Dezentralisierung, Dezentralisierung aber nicht notwendigerweise zu Föderalismus (vgl. Feeley/Rubin 2008: 21). Einige Einheitsstaaten können sogar eine dezentrale Gestalt annehmen als manche Föderationen. Dieser Umstand hängt mit der realpolitischen Kompetenzverteilung zusammen: In einem Zentralstaat werden zwar gewisse Befugnisse an die regionale Ebene vergeben, jedoch mit der Möglichkeit einer Rücknahme dieser Rechte (vgl. Anderson 2008: 18):

„In a decentralized regime, the central authority can always override the decisions of the subdivisions if they fail to achieve the purpose that the centralized authority intended when it authorized the subdivisions to decide. In a federal regime, there are some decisions that the center cannot override, although, depending on specific cir-

cumstances, it may be able to influence the decision by threat or by inducement.“ (Feeley/Rubin 2008: 29).

In vielen Fällen ist aber eine solche Umkehrung kaum vorstellbar, weswegen diese Zentralstaaten einen höheren Dezentralisierungsgrad aufweisen als einige Föderationen (vgl. Anderson 2008: 18).

03.01.07.02. Autonomie

Zwischen den beiden Kategorien sub-staatlicher, auf einem territorialen Prinzip basierenden Einheiten Autonomie und Föderalismus existiert in der Wissenschaft eine weniger klare terminologische Differenzierung als vermutet. In der Theorie weist die territoriale Autonomie auf ein Gebiet in einem eigentlich als Einheit konzipierten Staat hin, welches eine bestimmte Exklusivität hinsichtlich der Rechtsetzung¹⁵ innehat als auch über eigene Regierungsinstitutionen verfügt. Die politische Praxis bietet jedoch nicht immer ein solch klares Bild auf, so dass die spezifischen Eigenschaften der Autonomie sich erst im Vergleich zu anderen Organisationsformen eines Staates, wie dem Föderalismus, abzeichnen (vgl. Suksi 2011: 81).

Auf eine klare Unterscheidbarkeit der beiden Konzepte Autonomie und Föderalismus weist Thomas Benedikter hin, wenngleich er deren fließenden Grenzen berücksichtigt. Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal basiert nach ihm in der Beziehung zum Zentralstaat: Während in einem föderalen System die einzelnen „Gliedstaaten“ die Politik der Zentralregierung mitbestimmen, liegt im Falle einer Autonomie lediglich eine Selbstverantwortung vor; autonome Einheiten partizipieren zwar an den nationalen Institutionen, verfügen aber über keine gesonderten Repräsentationsebenen¹⁶ im Zentrum (vgl. Benedikter 2009: 08).

Eine weitere, deutliche Unterscheidung besteht konstitutionell: Autonomie kann lediglich infolge eines nationalen Gesetzes geschaffen werden (mit der seltenen Ausnahme internationaler Verträge), die Konstruktion einer Föderation bedarf hingegen dem Wirken einer staatlichen Verfassung. Als autonome Gebiete werden in einem Staat nur wenige, spezifische Regionen anerkannt, die etwa über eine besondere ethnische Zusammensetzung verfügen, während ein föderales System das ganze Territorium eines Staates umfasst (vgl. Benedikter 2009: 07).

Da die Autonomie nur gewisse Regionen in einem Staat betrifft, handelt es sich dabei um eine asymmetrische Organisationsform. Da Asymmetrien auch im Föderalismus auftreten (siehe

¹⁵ Die Autonomierechte ermöglichen eine selbstständige Entwicklung der Region in politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Agenden, die in ihrem Wirkungsgrad nah an der Unabhängigkeit heranreichen. Die Verteidigungs-, Geld- und Außenpolitik sowie verfassungsrechtliche Angelegenheiten und große Teile des Kriminal- und des Zivilrechtes bleiben Domänen der Zentralregierung (vgl. Benedikter 2009: 08).

¹⁶ Ein Beispiel hierfür wäre die Schaffung einer zweiten Kammer, die aus den gewählten RepräsentantInnen der Regionen besteht (vgl. Benedikter 2009: 08).

03.01.06.02), wirft dies die Frage nach den Differenzen zwischen diesen beiden Typen auf. Im „asymmetrischen Föderalismus“ bekommt eine Region bestimmte Sonderrechte zugestanden, allerdings bleibt weiterhin eine Abhängigkeit zur Zentralregierung vorhanden, weswegen hier der Terminus Föderalismus tragend wird. Die Entwicklung eines asymmetrischen Regionalstaates hin zur autonomen Region kann als Ergebnis einer Forderung nach weitreichenderen Befugnissen nicht ausgeschlossen werden. Ein solcher Vorgang würde gleichzeitig die Sinnhaftigkeit des Föderalismus in diesem Falle, wenn die Gewährung besonderer Rechte und eigener Institutionen nur eine Region oder nationale Minderheit betrifft, in Frage stellen (vgl. Benedikter 2009: 08–09).

03.01.07.03. Regionalismus

Eine Gemeinsamkeit des Föderalismus sowie des Regionalismus besteht in der Ebene, auf die sich beide Konzepte beziehen: Diese liegt im Gefüge zwischen der untersten Ebene, den Gemeinden, und der obersten, jene des Nationalstaates. Der Föderalismus ordnet jene angesprochene Ebene in ein, rechtlich verfasstes, Mehrebenensystem ein; im Regionalismus avanciert diese Ebene als eigenständiger Austragungsort politischer Auseinandersetzungen. Während auf den Föderalismus primär als Staatsform Bezug genommen wird, erzeugt der Regionalismus eine gedankliche Verbindung zu territorialen Mobilisierungsdynamiken gesellschaftlicher Interessen. Obwohl jede föderale Ordnung über regionale Elemente verfügt, entwickelt sich nicht jede Form des Regionalismus zu einem föderalen System (vgl. Sturm 2003: 113).

Aus einer verfassungs- und staatstheoretischen Perspektive ergeben sich weitere, klare Unterschiede zwischen den beiden Konzepten. Die Differenz wird besonders bei einer Gegenüberstellung der föderalen „Gliedstaaten“ mit den Regionen deutlich: So verfügen die „Gliedstaaten“ über Gruppen mit verfassungsgebender Gewalt, eine eigene Verfassung und das Recht auf Wahrnehmung originärer Staatsaufgaben. Die „Gliedstaaten“ weisen eigene Staatlichkeitselemente auf, worunter unter anderem eine eigene Flagge oder ein eigenes Geschichts- und Staatsverständnis, die allesamt eine spezifische identitätsstiftende Rolle einnehmen, fallen. Zusätzlich obliegt den Gliedstaaten ein substanzielles Mitgestaltungsrecht auf der Ebene des Gesamtstaates, die von dem Mindeststandard qualifizierter Zustimmungsrechte bis hin zur Bildung einer zweiten Kammer reicht. Üblicherweise verfügen „Gliedstaaten“ auch über Finanzautonomie und erhalten die Funktion einer Rechtskontrolle des gesamtstaatlichen Handelns. Bei Regionen können zwar einige der dargestellten Elemente föderaler „Gliedstaaten“ vorgefunden werden (zum Beispiel eigene Flaggen oder Parlamente), grundsätzlich enthalten sie aber nicht die Gesamtheit der aufgezählten Komponenten (vgl. Häberle 2012: 274–275).

03.01.03.04. Konkordanzdemokratie

Die Idee der Konkordanzdemokratie geht auf den niederländischen Politikwissenschaftler Arend Lijphardt zurück, der mit diesem Konzept einen Vorschlag zu einer demokratischen stabilen Regierungsform in einer heterogen zusammengesetzten „Polity“ formulierte; diese Regierungsform sollte auf die Verteilung von Macht und die Autonomie von Gruppen basieren (vgl. Feeley/Rubin 2008: 18). Mit „*Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy*“ (Lijphardt 1969: 216) fasst Lijphardt den Grundgedanke seines Konzeptes zusammen. Eine Konkordanzdemokratie basiert dabei auf vier zentrale Faktoren: Zunächst müssen die „Eliten“ die Fähigkeit besitzen, den divergierenden Interessen einer Gesellschaft und deren sub-kulturellen Forderungen¹⁷ entgegenzukommen. Dabei sind spaltungshemmende Vorgänge sowie Dialog und Zusammenarbeit mit den „Eliten“ rivalisierender Sub-Kulturen notwendig, was wiederum von der Hingabe zur Beibehaltung des Systems und dem Versprechen einer stetigen Verbesserung und Kohäsion dessen abhängt. Den abschließenden und entscheidenden Faktor findet Lijphardt im Verständnis der „Eliten“ für die Fragmentierung der Gesellschaft vor (vgl. Lijphardt 1969: 216).

Mit dem Föderalismus steht die Konkordanzdemokratie auf verschiedene Weise in Beziehung. Hinsichtlich der Ansätze des Regierens liegen fundamentale Unterschiede vor, da die Konkordanzdemokratie eine Beteiligung von Minderheitengruppen in der Zentralregierung und nicht, wie im Föderalismus, die Existenz separater Regierungen vorsieht. Im weiteren Sinne besteht aber ein Naheverhältnis, da die Mechanismen der Machtaufteilung nach einem ähnlichen Schema erfolgen; allerdings ist das Konzept der Konkordanzdemokratie deutlich weiter formuliert, die jeweiligen Gruppen bedürfen keines territorialen Zusammenhangs, weswegen sich dieser Modus für in einem Gebiet verstreute, beispielsweise religiöse oder ethnische, Gruppen eignet; dort, wo Föderalismus sich als schwierig durchführbar erweist (vgl. Feeley/Rubin 2008: 19).

Auch der Aspekt der Autonomie von Gruppen, auf dem ersten Blick ein Bestandteil beider Konzepte, erweist sich im Vergleich als verschiedenen interpretiert. Die Autonomie, welcher Gruppen in der Konkordanzdemokratie zukommt, basiert nicht auf einem territorialen Prin-

¹⁷ Gabriel A. Almond und G. Bingham Powell, Jr. verwenden den Begriff der „Politischen Kultur“ zur Charakterisierung der psychologischen Komponente eines politischen Systems. Die Kultur besteht aus den Einstellungen, Haltungen oder Werten einer Gesamtpopulation sowie gewissen Neigungen und Muster, die in getrennten Teilen der Bevölkerung vorgefunden werden können. Regionale Gruppen, ethnische Gruppen oder soziale Klassen, die zusammen die Gesamtpopulation ausmachen, verfügen daher über bestimmte Neigungen und Tendenzen, die Almond und Powell mit „Subcultures“ bezeichnen (vgl. Almond/Bingham Powell 1966: 23).

zip; vielmehr erhält eine Gruppe das Recht, besondere Funktionen¹⁸ gegenüber ihren Mitgliedern auszuüben, die aber nicht alle EinwohnerInnen der jeweiligen Region betreffen. Im Föderalismus herrscht ein anderes Verständnis von Autonomie, welches sich auf die Position zur Zentralregierung bezieht, vor (vgl. Feeley/Rubin 2008: 19).

Föderalismus und Konkordanzdemokratie erweisen sich daher als Konzepte, die in manchen Bereichen Überschneidungen aufweisen (vgl. Feeley/Rubin 2008: 19), aber in vielerlei Hinsicht fundamentale Unterschiede beinhalten, die eine terminologische Differenzierung begründen.

¹⁸ Ein Beispiel hierfür besteht in Schulen, die verschiedene religiöse Gruppen für ihre Mitglieder zur Verfügung stellen (vgl. Feeley/Rubin 2008: 19).

03.02. Begriffsdefinitionen: Ethnizität und Clan

03.02.01. Ethnizität

Seit den 1960er-Jahren gehört das Konzept der Ethnizität zum wissenschaftlichen Mainstream und erfreut sich ungebrochener Popularität. Nicht zuletzt trug die Möglichkeit, mittlerweile umstrittene Begriffe wie jenen des „Stamms“ durch einen Rückgriff auf „ethnische Gruppen“ adäquat zu ersetzen, zu einer Omnipräsenz, insbesondere in der Anthropologie, bei. Im Alltag etablierte sich der Gebrauch der „ethnischen Gruppe“ zur Beschreibung einer Minderheit, welche sich kulturell sowie auf eine sichtbare Weise von der Mehrheitsgesellschaft unterscheidet. Die Mitglieder einer ethnischen Gruppe verfügen über eine distinktive kollektive Identität, die eine Abgrenzung nach außen ermöglicht (vgl. Eriksen 2010: 275–276).

In welchen gesellschaftlichen Gefügen Ethnizität eine besonders wichtige Rolle spielt, war Ausgangspunkt wissenschaftlicher Diskussionen. Der Anthropologie gelang es dabei, eine übergeordnete Relevanz des Faktors der Isolation zu widerlegen: Ethnizität entstand nicht durch Gruppen, die möglichst isoliert voneinander lebten, sondern gewann gegenteilig erst in möglichst direkter Konfrontation sowie größerer kultureller Ähnlichkeit an Bedeutung (vgl. Eriksen 2010: 275).

Fredrik Barth sprach sich in seinem einflussreichen Essay „Ethnic Groups and Boundaries“ deswegen für eine Verlagerung des Forschungsfokus weg von den kulturellen Zügen von Ethnien hin zu den Grenzen aus (vgl. Eriksen 2010: 276): „*The critical focus of investigation from this point of view becomes the ethnic boundary that defines the group, not the cultural stuff that it encloses*“ (Barth 1969: 15).

Die von Barth beschriebenen Grenzen sind primär von sozialer Gestalt, können aber gleichsam eine territoriale Fasson annehmen. Ihre Hauptfunktion besteht in einer Regelung des sozialen Lebens, welche anhand einer komplexen Organisation verschiedener Verhaltensweisen und sozialer Beziehungen stattfindet. Ethnische Grenzen bieten deshalb eine Dichotomie zwischen den Mitgliedern und den Nicht-Mitgliedern einer Gruppe auf, die anhand bestimmter Kriterien erfolgt. Der Fortbestand ethnischer Gruppen liegt deswegen in der Fortschreibung verschiedener kultureller Distinktionen begründet, welche strukturierend auf Interaktionen mit Mitgliedern anderer ethnischer Gruppen wirken. Dabei treten die interaktionellen Zwänge in poly-ethnischen Gefügen umso stärker auf, je größer die Werteorientierungen auseinander liegen (vgl. Barth 1969: 15–18): „*The greater the differences between these values orientations are, the more constraints on inter-ethnic interaction do they entail [...]*“ (Barth 1969: 18). Abseits dessen existiert mit der Verwendung einer gemeinsamen geteilten Geschichte, die als Ursprungsmythos und für Behauptungen einer gemeinsamen Kultur fungieren kann sowie für

die Imagination einer ethnischen Gruppe als erweiterte Verwandtschaftsgruppe utilisiert wird, eine weitere Dimension von Ethnizität, die zwar in Barths Ausführungen keinen Platz findet, aber bei vielen gegenwärtigen Gesellschaften große politische Relevanz aufweist (vgl. Eriksen 2010: 278). Auch im folgenden Konzept des Clans nimmt diese gemeinsame Geschichte eine gewichtige Position ein.

03.02.01. Begriffsdefinition Clan

Neben dem Föderalismus und der Ethnizität nimmt der Begriff des Clans eine zentrale Rolle in dieser Arbeit ein. Eine Definition dessen stammt vom norwegischen Sozialanthropologen Thomas Hylland Eriksen, der den Clan abgrenzend vom verwandten Konzept der „Lineage“ charakterisiert. Da im Clan sowie in der „Lineage“ Unterformen von über Generationen hinweg angewachsenen Deszendenzgruppen¹⁹ bestehen (vgl. Bargatzky 1997: 112), erfolgt in der wissenschaftlichen Literatur vielerorts eine fast synonyme Verwendung der beiden Konzepte; Unterscheidungen werden nur angesichts der unterschiedlichen Größe der beiden Gruppen getroffen, wie Eriksen klarstellt (vgl. Eriksen 2010: 111).

So umfassen Clans eine größere Anzahl an Personen, die in einer loseren Beziehung zueinander leben als jene in einer „Lineage“. Letztere setzt sich aus Personen, die eine gemeinsame Abstammung vorweisen und, indem sie die dazwischenliegenden Verbindungen angeben sowie sich auf einen, von allen MitgliederInnen der „Lineage“ geteilten, Vorfahren zurückführen können, zusammen. Zwar setzen auch die Mitglieder eines Clans ihren Ursprung bei einem Vorfahren an, diese sind aber gleichsam nicht in der Lage, alle Verbindungen aufzuzählen. „Lineages“ gestalten sich historisch gesehen als überschaubarere und deswegen zahlenmäßig kleinere Gruppe als Clans (vgl. Eriksen 2010: 111).

Die Organisationsform eines Clans weist verschiedenste Möglichkeiten der Ausgestaltung auf. Eine häufig vorkommende Form ist jene des „Conical („kegelförmig“) Clan“, der eine hierarchische Ordnung und eine zentralisierte Führerschaft vorweist (vgl. Eriksen 2010: 111; Petersen 1999: 384): „*There is one recognised leader, usually the oldest man of the lineage, at each level, and the clan as a whole has a chief at a higher level*“ (Eriksen 2010: 111). Die Hierarchie des „Conical Clan“ erfolgt herkömmlich nach dem Prinzip der Seniorität, wodurch seine Organisationsform auf dem ersten Blick als stabil gilt (vgl. Eriksen 2010: 111). Dennoch zeigt sich diese Form eines Clans nicht als konfliktfrei, da Seniorität oft nicht eine klare Nachfolgeregelung für Ämter bietet. Deswegen liegt dem „Conical Clan“ eine starke Gewichtung hinsichtlich Wettbewerb auf (vgl. Petersen 1999: 388):

¹⁹ „Deszendenz“ bezeichnet die genealogische Verbindung eines Individuums zu seinen Vorfahren über ein Elternteil (vgl. Bargatzky 1997: 108).

„Because of the multiple inflections produced by adoption, classificatory principles and the general malleability of the past, in almost any functioning conical clan situation there are likely to be a range of individuals and/or factions with eminently arguable claims. As a consequence, there is almost always competition among them, and this is what drives much of the competitive, redistributive or feasting behaviour common to these societies—these are sources of what Goldman called status ambiguity.“ (Petersen 1999: 388–389).

Eine weitere Organisationsform eines Clans, die besonders in anthropologischen Forschungen über afrikanische Gesellschaften eine zentrale Rolle einnimmt, ist der „segmentäre Clan“. Dieser wird gewöhnlich als politische Organisationsform kategorisiert. Im Gegensatz zum „Conical Clan“ entbehrt dem „segmentären Clan“ eine hierarchische Gliederung, wodurch zur Charakterisierung der Terminus „akephal“ (bzw. „kopflos“) Verwendung findet. Der „segmentäre Clan“ basiert stattdessen auf einer Vielzahl strukturell gleicher „Lineages“ und Sub-Clans (vgl. Eriksen 2010: 111–112): „*These segmentary clans were bound together by what Durkheim called 'mechanical solidarity'. Every group was the same, every person submerged his individuality in the group. These clans were usually recruited through kinship ties, but they could just as well be based on locality*“ (Kuper 2005: 109).

Hinsichtlich ihrer politischen Positionierung erscheinen die einzelnen Segmente als gleichrangig, nach innen sichern sie sich ihre Existenz mithilfe von Solidaritätsverpflichtungen, auf der gleichen Segmentationsebene stehen sie sich oppositionell gegenüber. Gegenüber anderen Segmenten oder äußeren Feinden können die einzelnen Segmente jedoch in Form eines Zusammenschlusses reagieren (vgl. Bargatzky 1997: 114).

Generell wird zwischen sechs unterschiedlichen Formen, mit denen die Mitgliedschaft in einer Verwandtschaftsgruppe sowie Ressourcen von den Eltern an die Kinder weitergegeben werden, unterschieden. In den meisten Fällen verläuft diese Übertragung entweder patrilinear, also über die Verwandtschaftslinie des Vaters, matrilinear, d.h. über jene der Mutter, doppelt, wonach einige Ressourcen von Seiten der väterlichen, andere durch die mütterliche Abstammungslinie weitergegeben werden, die beiden Linien aber getrennt bleiben sowie kognatisch bzw. bilateral, wonach die Weitergabe beidseitig verläuft und die Trennung der Linien nicht existiert. Selten treten hingegen Formen einer parallelen Transmission von Vätern zu ihren Söhnen sowie Mütter zu ihren Töchtern und einer kreuzenden Weitergabe von Vätern zu Töchtern sowie Mütter zu Söhnen auf (vgl. Eriksen 2011: 104–105).

03.03. Forschungsansatz

03.03.01. Föderale Theoriestränge

Nach dem 2. Weltkrieg setzte ein Aufschwung im Forschungsfeld des Föderalismus ein. Resultierend daraus entstand eine Vielzahl neuer Theoriestränge mit jeweils anders gerichteten, spezifischen Bezugspunkten. Zur Unterscheidung der Analyseebene wird daher gemeinhin zwischen „Föderalismus“ als Struktur, Prozess, System, Akteur und Institution differenziert (vgl. Braun 2004: 132).

Bei Strukturansätzen nimmt der Föderalismus die Fasson eines statischen Gebildes an, als Zugänge etablierten sich eine demokratisch-normative Perspektive, die vor allem die Frage der Machtverteilung zwischen dem Zentrum und der „Gliedstaaten“ in den Blick nimmt, und eine legalistisch-institutionelle Perspektive mit einem starken Fokus auf eine Abgrenzung klassifikatorischer und definitorischer Wesenszüge föderaler Systeme²⁰. Wenngleich unterschiedliche Betrachtungsweisen innerhalb dieses Theoriestrangs vorherrschen, existiert durch das Verständnis des Föderalismus als Strukturgebilde mit verfassungsrechtlich verordneten Zuständigkeiten ein gemeinsamer Nenner (vgl. Braun 2004: 134): „*Ein Verständnis des Föderalismus erfolgt also über die Exegese dieser verfassungsmäßig festgelegten Strukturen*“ (vgl. Braun 2004: 134).

Alternativ zur Strukturperspektive setzte sich der behavioralistisch inspirierte Prozessansatz fest. Dieser Ansatz resultierte aus dem empirischen Befund einer zunehmenden Zentralisierung in den Vereinigten Staaten seit den sechziger Jahren, obwohl verfassungsrechtlich keinerlei Maßnahmen in jene Richtung gesetzt wurden. Zur Bearbeitung des theoretischen Rätsels griff erstmals Daniel Elazar in „Exploring Federalism“ (1987) auf diesen Ansatz zurück, in dem er Struktur und Prozess zu verbinden versuchte und damit den Übergang eines strukturalistischen-legalistischen hin zu einer prozessual-dynamischen Perspektive einleitete. Für letztere bildeten sich zwei Forschungsstränge aus: Einerseits jener des soziologischen Föderalismus mit Fokus auf eine sich wandelnde Gesellschaft, andererseits die intergouvernementale Perspektive, deren Kerngedanke in einem spezifischen Spannungsverhältnis zwischen der politischen Struktur und der gesellschaftlichen Dynamik liegt (vgl. Braun 2004: 134–136).

Abgrenzend davon existierten Versuche, das Phänomen des Föderalismus mit Hilfe der Systemtheorie zu erklären. Der Einfluss dieser Arbeiten, zu denen beispielsweise die frühen Publikationen Martin Landaus zählen, zeigte sich zwar als äußerst begrenzt; dennoch setzte die systemische Betrachtungsweise einige neue Forschungskräfte, da sie eine Verschiebung des Blickwinkels auf Funktionalität und Stabilität aufbot (vgl. Braun 2004: 138; 140).

Zeitgleich zur prozessualen und systemischen Perspektive traten Ansätze, die sich am Akteur orientierten, auf. Hierzu zählt die „ökonomische Theorie des Föderalismus“ ebenso wie des-

²⁰ Dieser Ansatz wird beispielsweise von Kenneth C. Wheare vertreten (vgl. Helms 2004: 133).

sen Weiterentwicklung in Form des „Rational Choice Institutionalismus“ (vgl. Braun 2004: 140).

Abschließend etablierte sich eine Forschungsschule, die im Föderalismus vor allem als „staatszentrierter Ansatz“ Bedeutung erlangt: Der „Neo-Institutionalismus“, der eine weitere Perspektivenverschiebung hin zu den Institutionen aufbietet (vgl. Braun 2004: 152).

03.03.02. Gewählter Forschungsansatz

Abhängig von der jeweiligen Forschungsfrage besteht eine unterschiedliche Eignung dieser verschiedenen Zugänge zur Untersuchung des politischen Phänomens Föderalismus. Mit Hinblick auf mein Forschungsinteresse entschied ich mich für eine Anwendung des Strukturansatzes in Form der legalistisch-institutionellen Perspektive. Wie bereits angeführt, stehen im Zentrum dieser Perspektive die spezifischen, föderalen Wesensmerkmale, die eine Abgrenzung zu anderen Formen der politischen Organisation ermöglichen. Eine umfangreiche Klassifikation politischer Regime und eine damit einhergehende Auseinandersetzung mit den föderalen Kriterien legte Daniel Elazar vor (vgl. Braun 2004: 132–133). Diese föderalen Kriterien bilden die Basis meines Forschungsansatzes.

03.03.02.01. Legalistisch-institutioneller Ansatz nach Daniel Elazar

In „Federal Theory and Application“ stellt Daniel Elazar die Grundprinzipien seiner Föderalismustheorie dar. Föderalismus definiert er dabei als eine Form politischer Organisation, bei der separate Einheiten zwar zusammenkommen, jedoch alle für sich die jeweilige politische Integrität wahren. Als Grundgerüst des Föderalismus fungieren Partnerschaft, Kooperation und Verhandlung (vgl. Elazar 1995: 01): „*By definition, federal relationships emphasize partnership between individuals, groups and governments, cooperative relationships that make the partnership real, and negotiation among the partners as the basis for sharing power. The entire history of the covenant idea in any of its several forms has emphasized these three elements*“ (Elazar 1995: 01).

Den Föderalismus zeichnet zudem eine gewisse Doppeldeutigkeit aus, da ihm sowohl einende und trennende Elemente inhärent sind; Föderalismus beinhaltet deswegen sowohl Vereinigung als auch Nichtzentralisierung. Diese Ambiguität kennzeichnet die Machtverteilung in einem föderalen System, die sich grundlegend von anderen politischen Organisationsformen unterscheidet. Daniel Elazar zieht zur Charakteristik der föderalen Funktionsweise einen Vergleich zu einem kybernetischen System heran. Charakteristisch für den Föderalismus ist die Matrix der „Polities“, welche eine Abgrenzung zu anderen Formen der politischen Machtver-

teilung, wie dem hierarchischen Pyramidenmodell oder dem organischen Modell, erlaubt. So liegt im Pyramidenmodell eine Konzentration der Macht in der Spitze vor, andere Machtzentren müssen sich dahingehend unterordnen. Im organischen Modell weisen die Eliten eine starke Prägung durch das Zentrum auf, wodurch eine Identifikation mit den peripheren, von ihnen regierten „Gliedstaaten“ in vielen Fällen nicht stattfindet. Zwar erkennt Elazar auch in der föderalen Matrix einige Problemlagen, deren Lösung aber sich deutlich einfacher gestaltet als bei den anderen Modellen (vgl. Elazar 1995: 07–08).

Die Unterschiede zwischen den drei Formen äußern sich auch in ihrem jeweiligen Entstehungskontext. Das hierarchische Machtverhältnis kann entweder aus politischen Umwurfungen in der Gestalt eines Militärputsches, einer Revolution oder einer Eroberung resultieren oder seine Entwicklung aus starken ökonomischen Ungleichgewichten zu Gunsten eines Teilnehmers in einem gemeinsamen Markt nehmen. Davon unabhängig übt die Führungsspitze eines solchen Systems exakte Kontrolle über die Tätigkeiten ihrer DelegiertInnen aus und schränkt deren Handlungsspielraum erheblich ein. Im Gegensatz dazu entsteht ein organisches System schrittweise, ist der Ausdruck seiner spezifischen Rahmenbedingungen oder das Ergebnis bestimmter Erfahrungen. Diese Umstände führen zu einer „natürlichen“ Teilung der „Polity“ in Zentrum und Peripherie, wobei sich das Handeln der politischen Eliten auf das Zentrum konzentriert. Von beiden Formen weicht das föderale Modell auf Grund seines Gleichheitsgrundsatzes erheblich ab (vgl. Elazar 1995: 10): „*In the federal model, polities are established by equals who come together to do so by design in such a way as to protect the respective integrities of the founders or partners even while they join together to form a new body politic. Rule is the rule of equals by equals and is designed to maintain that basic principle*“ (Elazar 1995: 10).

Das bedeutendste Element in einem hierarchischen Modell liegt in der Administration vor, zeichnet sich die „top-down“ verlaufende Bürokratie als verantwortlich für den Macht Einfluss der Führerschaft an der Spitze der Pyramide. Minimal sind dabei die Rollen der Verfassung und der Politik, welche nur im Rahmen der Administration stattfindet. In einem organischen Modell steht die Politik zwar im Zentrum, gestaltet sich aber lediglich auf oligarchische Weise als die Politik eines oder mehrerer elitärer Clubs. Die Funktion der Administration liegt in der Ausführung der Befehle, die Verfassung besteht aus Traditionen der „Polity“, die als Gesetze konstitutionell verankert werden. Abweichend davon weist das föderale Modell eine Vormachtstellung der Verfassung auf, da jene die Spielregeln für alle TeilnehmerInnen in einer „Polity“ festhält sowie Offenheit, welche maßgeblich die Politik und den Entscheidungsprozess kennzeichnet, garantiert. Die Administration nimmt in einem föderalen Modell

nur eine untergeordnete Rolle ein: Ihre Existenz bedarf einer absoluten Notwendigkeit, ihre Aufteilung erfolgt unter den verschiedenen Zellen in der Matrix, wobei eine Zelle jeweils gesondert für einen administrativen Teilbereich ihre Zuständigkeit besitzt (vgl. Elazar 1995: 11–12).

Aufbauend auf diese Grundprinzipien, nennt Daniel Elazar sieben Aspekte, die ein föderales System beinhaltet: Dabei handelt es sich um Demokratie, Nichtzentralisierung, Kontrolle, offene und zugängliche Verhandlungen, Konstitutionalismus, fixierte Einheiten und territoriale sowie nicht-territoriale Arrangements. Nach Elazar weisen föderale Systeme eine starke demokratische Prädisposition auf, basieren auf Nichtzentralisierung, die sich in der Gestalt mehrerer Zentren, die im politischen Rahmenwerk verankert sind, ausdrückt, verfügen über Institutionen, die Kontrolle über die Arbeit anderer Institutionen ausüben und umfassen Formen von Verhandlung, die von Zugänglichkeit und Offenheit gekennzeichnet sind. Der hohe Grad an Komplexität, den die genannten Faktoren aufweisen, bedarf einer exakten Formulierung von Regeln, festgehalten in einer geschriebenen Verfassung (vgl. Elazar 1995: 13–15): „*Federalism, it seems, requires written constitutions, that is to say, agreed-upon constitutional documents embodying the fundamental rules agreed to a priori to order to bring the federal system into existence and to give all parties to it a sufficiently common understanding of the system of the system they have erected or joined*“ (Elazar 1995: 15).

Wenngleich die Einheiten im „Föderalismus“ nicht nach territorialen Kriterien gezogen werden müssen, benötigen sie eine verfassungsrechtliche Fixierung. Schließlich besteht in territorialen und nicht-territorialen Arrangements ein weiterer zentraler föderaler Aspekt, wobei in der Ziehung konstituierender Einheiten anhand nicht-territorialer Faktoren eine seltener vor kommende Form besteht²¹. Für die Aufteilung der Macht in einer gemeinsamen „Polity“ existieren zwei Optionen: Entweder eine Aufteilung in Form der Anerkennung bereits existierender Gruppen oder eine Aufteilung anhand der Siedlungsgebiete der unterschiedlichen Gruppen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Da sich die erste Option in der Vergangenheit als überaus empfänglich für ethnischen Nationalismus und in der Folge Separationsbestrebungen zeigte, erwies sich die zweite als die deutlich stabilere (vgl. Elazar 1995: 17): „*Federal systems have been more successful over the long run when there has been a healthy dose of the second, namely the division of the overall population along neutral territorial lines so that whatever*

²¹ Der „nicht-territoriale Föderalismus“ basiert auf die Kreation verschiedener, konkurrierender Regierungen in einem Gebiet, wobei die einzelnen Individuen jeweils ihre Regierung, ähnlich wie die freiwillige Mitgliedschaft in einem Verein, auswählen können. Obwohl der „nicht-territoriale Föderalismus“ mit einem komplexen institutionellen Gefüge einhergeht und eine geringe Effizienz hinsichtlich der Ressourcenallokation vorweist, empfiehlt sich dieses System als Lösung ethnischer Rivalitäten in einem Staat (vgl. Kimenyi 2001: 119).

set of interests occupies a particular territory at a given time can find expression through the institution of that territory, both locally and in the federal whole“ (Elazar 1995: 17).

Auf welche Weise dieses föderale Prinzip in Afrika rezipiert wurde, wird im folgenden Kapitel dargestellt.

04. Föderalismus in Afrika

Global betrachtet leben mehr als fünfzig Prozent der Weltbevölkerung in Staaten mit föderalen Systemen verschiedenster Ausgestaltung. Auf dem afrikanischen Kontinent nimmt der Föderalismus als politische Organisationsform allerdings die Rolle eines Außenseiters ein, seine Kompatibilität mit den spezifischen Verhältnissen in Afrika gilt als umstritten. Während BefürworterInnen in ihm den bestmöglichen Umgang mit ethnischer, linguistischer oder religiöser Diversität in den verschiedenen Staaten erkennen, gehen GegnerInnen von diametral verschiedenen Folgen aus; für sie bedeutet Föderalismus primär eine Verschärfung der Trennungslinien und zunehmende Fragmentierung, die schließlich im Kollaps des Nationalstaates enden würde (vgl. A. Abebe 2013: 53; Osaghae 2001: 36–37). Historische Beispiele untermauern die Argumentation der GegnerInnen: Unter den neun afrikanischen kolonialen und postkolonialen Föderationen konnte einzig Nigeria fortbestehen, die Mehrheit kehrte entweder zu einer unitären Staatsform zurück oder kollabierte (vgl. Osaghae 2001: 45). Dennoch verlor das föderale Prinzip nicht ganz an seinem Reiz, wie das Beispiel Äthiopien zeigt. 1995 führte der ostafrikanische Staat eine radikale Version des „ethnischen Föderalismus“ als neue Staatsform ein (vgl. S. Abebe 2014: 01), das Idealbild der freiwilligen Föderation bekam damit seine stärkste Ausprägung auf dem afrikanischen Kontinent (vgl. Osaghae 2001: 49). Im folgenden Kapitel beleuchte ich die Geschichte des Föderalismus in Afrika, lege die wesentlichen Gründe für die Implementierung dieses Prinzips dar und untersuche abschließend die äthiopische „Föderalismus“-Interpretation.

04.01. Föderale Geschichte Afrikas

Als fundamentales Problem vieler afrikanischer Föderalsysteme entpuppte sich die mangelhafte Existenz einer afrikanischen Tradition dieser staatlichen Organisationsform. Als Vorbilder wurden deswegen die zwei etablierten Traditionen der kontinentaleuropäischen sowie der anglo-amerikanischen Schule herangezogen. Grundlegend hierfür waren einschneidende koloniale Erfahrungen: Um die Administration der künstlich geschaffenen Gebiete zu gewährleisten und deren Bestand zu sichern, griff vor allem Großbritannien auf das System des „Kolonialföderalismus“ zurück. Dieses System blieb in der Folgezeit nicht nur auf den Kolonialstaat beschränkt, sondern wurde von Großbritannien und auch Frankreich auf suprastaatliche Gebilde²² übertragen (vgl. Osaghae 2001: 40–41).

Trotz einer Generalisierung der föderalen Formel in der postkolonialen Zeit blieb in den Konzepten ein weiterhin starker kolonialer Einschlag vorhanden, der sich auf die Art der Staatsin-

²² Beispiele hierfür sind die „Zentralafrikanische Föderation von Nord- und Südrhodesien und Nyasaland“ und die Föderationen des südlichen Afrikas und Ostafrikas, die allesamt von Großbritannien errichtet wurden (vgl. Osaghae 2001: 41).

tegration, der Problemlösung und der Administration bezog (vgl. Osaghae 2001: 41). Etablieren konnte sich der „Föderalismus“ in Afrika nicht, in den sechziger Jahren verschwand er komplett von der politischen Landkarte (vgl. Osaghae 2001: 34). Das Modell der Einheitsstaaten erschien als Notwendigkeit, um die heterogenen Bevölkerungssegmenten in den künstlichen, postkolonialen Staatsgebilden zusammenzuhalten. Selbst Dezentralisierung in den Einheitsstaaten galt als Gefahrenquelle für einen Staatskollaps, so dass für eine möglichst hohe Konzentration von Macht in einem Zentrum plädiert wurde. Doch die hohen Erwartungen an dieses Modell erfüllten sich nicht, in nahezu allen Staaten brachen interne Konflikte aus, die bis zu Militärputschen und Ausbruch von Bürgerkriegen reichten (vgl. Kimenyi 2001: 102): „*Thus, although an argument for establishing centralized unitary states was that such institutional arrangements would help unify the various ethnic groups, the African experience with unitary states has been disappointing, The experiment with unitary states shows that such institutional arrangements are not suited to harmonizing the interests of heterogeneous groups*“ (Kimenyi 2001: 102).

Bedingt durch die sozialen und politischen Krisen sowie Instabilität kehrte der „Föderalismus“ wieder auf die politische Agenda einiger Staaten zurück. Vorangetrieben wurde die Entwicklung durch bisher benachteiligte ethnische Gruppen, die lautstark die Legitimität des postkolonialen Staatenmodells in Frage stellten und stattdessen für eine Rekonstruktion des Staates, der diesmal auf Prinzipien der Demokratie, Inklusion, Dezentralisierung, gerechten Aufteilung von Macht und Ressourcen sowie Beteiligung aller bei der Verabschiedung der Verfassung basieren sollte, argumentierten. Das Auftreten dieser Bewegungen in Zeiten eines ökonomischen Niedergangs bei gleichzeitig verstärkten Rufen in der Gesamtbevölkerung nach Reformen brachte dem Föderalismus als Organisationsmodell multiethnischer Gesellschaften neue Relevanz ein. Insbesondere Staaten, die zunehmend von Sezession sowie Staatszerfall bedroht waren, fanden im Föderalismus ein geeignetes Modell bei der Suche nach adäquaten politischen und konstitutionellen Konfigurationen. Föderalismus stand zunächst bei multiethnischen Staaten in der Debatte, welche bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit föderalen Ideen gemacht haben (dazu zählen beispielsweise der Sudan, Uganda, Tansania, Südafrika oder Äthiopien²³). Doch auch für andere Staaten gewann Föderalismus, zumindest als Gedankenmodell, an Bedeutung (vgl. Osaghae 2001: 34): „*But the relevance of the federal solution, or at least some of its consociational variants, including decentralization/segmental autonomy and power sharing, to other countries, including those torn apart by*

²³ Zwischen 1952 und 1962 bestand ein föderales Arrangement zwischen Äthiopien und Eritrea, welches jedoch nur auf dem Papier einer Föderation entsprach (vgl. Goumenos 2016: 33–34).

protracted civil wars, like Liberia, Angola and Somalia, and the countries of the Great Lake region, was also debated“ (vgl. Osaghae 2001: 34). Mit der Wiederentdeckung des Föderalismus ging in Afrika das Sentiment eines Neubeginns einher; vor allem, nachdem Äthiopien 1995 das erste vollständige föderale System im Postkolonialismus einführte (vgl. Osaghae 2001: 34). Da Ethnien die Basis des Föderalismus in Äthiopien bilden, wurde auch in zweiter Hinsicht ein neuer, mutiger Schritt gesetzt, da besonders gegenüber Systemen beruhend auf Identitäten und Ethnien traditionell die größten Vorbehalte in Afrika bestehen (vgl. S. Abebe 2014: 54).

Die Beziehung zwischen Afrika und dem „Föderalismus“ verlief also wechselhaft und von Brüchen gekennzeichnet. Dabei sollten die Gründe, die seit jeher für die Implementierung föderaler Systeme in Afrika vorherrschen, nicht übersehen werden (vgl. Kimenyi 2001: 116).

04.02. Gründe für die Implementierung föderaler Systeme in Afrika

Angesichts der generellen Grundlagen föderaler Systeme bedarf die Kreation von „Gliedstaaten“ in Afrika einer Rücksicht auf die dortige ethnische Heterogenität²⁴, da in Ethnizität neben Religion das stärkste identitätsstiftende Element am afrikanischen Kontinent besteht (vgl. Mbaku u.a. 2001: 03; Mazrui 2008: 38; Selassie 2003: 52–53). Der Idealtypus entspricht daher einem System, in welchem die ethnischen Gruppen in den verschiedenen Regionen über eigene Regierungen sowie gewählte RepräsentantInnen auf der nationalstaatlichen Ebene verfügen. Für afrikanische Staaten nimmt schließlich auch die Ausgestaltung der lokalen Rechtsprechung zentrale Bedeutung ein, die im Föderalwerk festgehalten werden muss (vgl. Kimenyi 2001: 116).

Für die Implementierung des Föderalismus in Afrika sprechen mehrere Faktoren. Am stärksten wiegt der Umstand, dass Föderalismus Minderheiten Schutz vor Unterdrückung bietet und Diversität bewahrt; anders als in den unitären afrikanischen Staaten, wo eine Gruppe, Ethnie oder Religion die Nationalregierung dominiert und, vor allem in heterogenen afrikanischen Gesellschaften, bestimmte Gruppen von der Machtausübung exkludiert und zu Opfern diskriminierender Politik werden. Auch im Umgang mit den verschiedenen sozialen Institutionen, die von ethnischen Gruppen gebildet werden, bietet der Föderalismus durch seinen autonomen Charakter eine Alternative zu den Mechanismen unitärer Systeme, in denen vielfach eine fehlende Rücksicht auf abweichende Präferenzen, Normen und Gewohnheiten der unterschiedlichen ethnischen Gruppen vorherrscht (vgl. Kimenyi 2001: 115–116).

²⁴ In Sub-Sahara-Afrika existieren über 1.000 verschiedene ethnische Gruppen (vgl. Svedberg 2000: 292).

Ein weiteres Argument für die Implementierung eines föderalen Systems auf dem afrikanischen Kontinent liegt in den unterschiedlichsten Formen von Heterogenität in der Bevölkerung vor, welche sich nur schwierig in einem Einheitsstaat handhaben lassen. In der geografischen Isolation bestimmter Gruppen, oft begleitet mit einem ausgeprägten, unvereinbar mit Maßnahmen in einem Einheitsstaat erweisenden Regionalbewusstsein, besteht ein weiterer bedeutender Punkt pro Föderalismus, da die große Distanz zum Machtzentrum die Identifikation mit dem Staat erschwert (vgl. Kimenyi 2001: 117).

Andere geografische Faktoren in der Gestalt der Bevölkerungsgröße und des Flächenausmaßes vieler afrikanischer Staaten sprechen ebenfalls für die Einsetzung föderaler Konfigurationen: Äthiopien beispielweise verfügt über eine Fläche in der doppelten Größe des US-Bundesstaats Texas (vgl. Kimenyi 2001: 117–118) und eine Population von 100 Millionen Menschen (vgl. World Bank 2016). Vergleichbare Distanzen stellen Regierungen in Afrika vor großen Herausforderungen, unitäre Systeme können vielmals nur auf rudimentäre Weise ihre Aufgaben in allen Teilen des Landes erfüllen (vgl. Kimenyi 2001: 118).

Abschließend besteht im Fakt, dass viele Regionen Afrikas in der Vergangenheit bereits Erfahrungen mit Regierungen abseits des Nationalstaates machten, ein wesentliches Argument für den Föderalismus. Traditionelle Königtümer, wie zum Beispiel in Uganda, verfügen weiterhin über starke identitätsstiftende Funktionen, die den Charakteristika eines einheitsstaatlichen Systems entgegenstehen. Der Föderalismus jedoch, mit Autonomie als eines seiner grundsätzlichen Wesenszüge, kommt diesen Bedürfnissen der Bevölkerung entgegen (vgl. Kimenyi 2001: 118).

Warum viele Regierungen trotz der offensichtlichen Vorteile reserviert bis ablehnend auf die föderale Idee reagierten, hängt mit der Suche nach einem passenden Umgang mit Ethnizität zusammen. Bis in die neunziger Jahre hinein finden Sachverhalte der ethnischen Diversität betreffend nur marginal Eingang in die Verfassungen oder Gesetze afrikanischer Staaten. Begründet wurde dieses Agieren mit der Befürchtung eines einsetzenden „Tribalismus“, dessen Entstehen durch das Nivellieren eines Ethnizitätspluralismus verhindert werden sollte (vgl. Selassie 2003: 53; Kimenyi 2001: 118). Die im Kapitel 04.01. beschriebenen politischen Umstürze waren die Folge dieser Politik, die zu einem Umdenken führte. Resultierend daraus das System des „ethnischen Föderalismus“ in Äthiopien, der das föderale Prinzip um eine Reihe neuer Implikationen erweiterte (vgl. Bihonegn 2015: 47; Selassie 2003: 61). Eine nähere Untersuchung erklärt sich deshalb aus dem Vorbildeffekt, den dieses System für andere afrikanische Staaten einnimmt (vgl. Selassie 2003: 61):

„Ethiopia’s recent experimentation with ethnic-based federalism offers valuable lessons in constitutional accommodation of ethnicity in Africa [...] Given that most SSA [Sub-Saharan-Afrika, Anm. d. Verfass.] states comprise a patchwork of ethnic groups and given that these ethnic groups have shown, in the closing decades of the twentieth century, a remarkable proclivity to flaunt their group distinctiveness and identity, Ethiopia’s constitutional reforms related to ethnicity have special significance for other SSA states“ (Selassie 2003: 61).

04.03. Ethnisch basierender Föderalismus am Horn von Afrika am Beispiel Äthiopiens

Sowohl in staatlichen Doktrinen als auch im intellektuellen Diskurs existiert weiterhin eine häufige Stigmatisierung des Konzeptes der Ethnizität als „rückständig“. Der Fall Äthiopien präsentiert einen Bruch dieser Vorstellung, wurde hier schon früh in der postkolonialen Ära die Bedeutung der Ethnien für die Stabilität des Landes erkannt (vgl. Aalen 2011: 25). Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Grundzüge der äthiopischen Interpretation des Föderalismus dargestellt, auf die Problemlagen und Vorzüge dieses „ethnischen Föderalismus“ eingegangen und dieser abschließend mit dem legalistisch-institutionellen Ansatz nach Elazar abgeglichen.

04.03.01. Grundzüge des „ethnischen Föderalismus“ in Äthiopien

04.03.01.01. Vorgeschichte

Wenngleich Äthiopien hinsichtlich des „Nation-building“ Singularitäten und erhebliche Unterschiede zu anderen afrikanischen Staaten aufweist²⁵, liegt in der Herausforderung der Suche nach einem adäquaten Umgang mit einer ethnisch heterogenen Bevölkerung eine große Gemeinsamkeit vor, die auch viele andere Staaten in Sub-Sahara-Afrika betrifft. Eine weitere Gemeinsamkeit bieten die in der Bevölkerung dominierenden Vorstellungen über die Zukunft des Landes auf, die nach Ende des 2. Weltkrieges bzw. der Dekolonialisierung tragend wurden. Wie in weiten Teilen Afrika formierte sich in Äthiopien ein Lager, welches für Zentralismus und Einheit plädierte, und ein anderes, das sich für eine territoriale Autonomie der ethnisch-regionalen Minderheiten einsetzte (vgl. Dersso 2012: 193).

Diese Konfliktlinie verfügt über eine lange Vorgeschichte, die sich aus der Entwicklung des äthiopischen Staates erschließt. Kulturell, ökonomisch und politisch lag in der äthiopischen Monarchie die Macht in Händen einer Ethnie, der Amhara (vgl. Aalen 2011: 26). Die Identitä-

²⁵ Die wesentlichste Singularität liegt in der äthiopischen Kolonialgeschichte: Abseits der kurzen italienischen Okkupation nach 1936 blieb Äthiopien die meiste Zeit in der kolonialen Periode ein selbstständiger Staat (vgl. Dotson/Dotson 1975: 566).

fikation einer äthiopischen Identität als amharisch, wie sie jahrhundertelang vorherrschte, stand in der Periode nach dem 2. Weltkrieg zunehmend in Frage. Als Initiatoren und Anführer der Proteste gegen die Elite trat eine schmale urbane, studentische Schicht auf, die ihre Ausbildung im Westen ablegte und die Rückständigkeit des Landes am stärksten erkannte. Die StudentInnenproteste richteten sich aber nicht nur gegen das weiterhin bestehende, rückständige Feudalsystem, sondern auch gegen die amharische Assimilationspolitik. Inspiriert von den Schriften Lenins und Stalins über die Frage der Nationalitäten in Russland, entwickelten sich in der protestierenden Studentenschaft Forderungen nach der Gleichheit aller Ethnien und einem Ende der Suprematie der Amhara in Äthiopien. Trotz Konsens über die Bedeutung der nationalen Frage, bildeten sich in der StudentInnenbewegung zwei verschiedene, anhand der Setzung der Prioritäten zu unterscheidende Fraktionen aus: Eine Fraktion, die den Fokus der Revolution auf ethnische Befreiung setzte und eine andere, die sich auf „Klasse“ konzentrierte. Durch den Putsch des „Derg“²⁶ im September 1974 setzte sich letztere Fraktion durch (vgl. Aalen 2011: 29–30).

Beeinflusst durch die StudentInnenproteste und marxistisch-leninistischer Ideologie, bildete eine neue Landverteilung einen der ersten Programmpunkte des „Derg“-Regimes. Die unzurechte Landverteilung und damit einhergehende Ausbeutung der Arbeiterklasse galt dem „Derg“ als Ursache aller Konflikte in Äthiopien, die er mit einer Neuverteilung als endgültig gelöst dachte. Neben der Neudistribution des Landes bestand in der „Entwicklung durch Kooperation“-Kampagne, genannt „Zamacha“, eine weitere zentrale Aktion in der Frühphase des Regimes. Die „Zamacha“ basierte auf das Wirken von 60.000 Studierenden, die den Zweck verfolgten, die Revolution in die ruralen Gebiete Äthiopiens zu transportieren²⁷ (vgl. Aalen 2011: 29–31; Marcus 1994: 176; 192).

Rhetorisch versprach der „Derg“ zwar die Gleichheit aller Ethnien, was sich allerdings als leeres Versprechen gestaltete. Die Möglichkeiten eines „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ standen gegensätzlich zur verfolgten Ideologie des „Derg“, in der von Beginn an die Förderung starker pan-äthiopischer Sentiments eine wesentliche Rolle spielte. Allerdings konnte das Regime nicht auf die Muster des monarchischen Nationalismus zurückgreifen, da dieser auf der Superiorität einer Ethnie beruhte. Der „Derg“ musste damit den Versuch einer Neukonzeption der äthiopischen Identität wagen, hielt aber trotzdem an wesentlichen Eck-

²⁶ Der Begriff „Derg“ stammt aus dem Amharischen und bedeutet „Komitee“ (vgl. Aalen 2011: 30).

²⁷ Gelegentlich mussten die Studierenden in ihren Aktionen gebremst werden, da ihre Vorstellungen hinsichtlich der Kollektivierung und des Umgangs mit Bediensteten der alten Regierung in ihrer Radikalität deutlich über jener des „Derg“-Regimes anzusiedeln waren (vgl. Marcus 1994: 192).

pfeiler des „alten“ Staates, etwa in Form einer starken Position der orthodoxen Kirche, fest (vgl. Aalen 2011: 31).

Unter erhöhten Druck kam das Regime, als durch die gesetzten Reformen nicht die erhofften Effekte eintraten. Die Landreform verbesserte zwar die Situation in den ruralen Gebieten, schmälerte aber nicht die Bedeutung von „Ethnizität“. Die These, dass mit einem Versuch der Dekonstruktion von „Klassen“ Ethnizität als sinnstiftende Kategorie verschwinden würde, bewahrheite sich nicht (vgl. Aalen 2011: 31).

Die Mobilisierung von Ethnien war schließlich das Resultat der brutalen, nicht vom Volk legitimierten Regierungsführung des „Derg“, der zunehmend in die Tyrannie²⁸ verfiel und damit die Rechtfertigung für einen „ethnischen Befreiungskampf“ darbot (vgl. Selassie 2003: 62): „*In time, taking up arms to fight a brutal government—and doing so in the name of „ethnic liberation“—required no further justification*“ (Selassie 2003: 62).

Dieser Befreiungskampf und der Anstoß für die Suche nach einer neuen äthiopischen Identität geht überwiegend auf der Wirken zweier Bewegungen, der „TPLF“ („Tigray People’s Liberation Front“) und der „OLF“ („Oromo Liberation Front“), zurück. Beide sahen sich als Vertretungskörper ihrer Ethnie und argumentierten mit einer weiterhin stattfinden Unterdrückung durch die Amhara, die sich etwa in der Sprachpolitik äußerte. Bei der „TPLF“ kamen die Punkte einer ökonomischen, von der Regierung initiierten Vernachlässigung sowie wiederkehrende Hungersnöte in der Region Tigray hinzu, die für den Anspruch auf Selbstbestimmung ein starkes Argument darstellten. Bei der „OLF“ war hingegen eine religiöse Komponente tragend: Die zentralen Institutionen des äthiopischen Staates in Form der, mittlerweile abgelösten, Monarchie und der orthodoxen Kirchen standen jeweils mit den Tigray und den Amhara in Verbindung, aber nicht mit den Oromo, deren Identität und Kultur zu großen Teilen über den Islam definiert ist (vgl. Selassie 2003: 62–63).

Nach siebzehn Jahren an der Macht kollabierte das äthiopische Militärregime im Jahr 1991 und eine Koalitionsregierung, gebildet aus „TPLF“ und „OLF“, übernahm die Regierungsverantwortung (vgl. Selassie 2003: 63). In der Frage nach einem Umgang mit der ethnischen Heterogenität bestand die zentrale Aufgabe der neuen Regierung, da sich die Rollen der Eth-

²⁸ Als Antwort auf einen gescheiterten Putschversuch und einem Guerillakrieg unter der Federführung der „EPRP“ („Ethiopian People’s Revolutionary Party“), die 1974 noch enthusiastisch über der Machtübernahme des „Derg“ reagierte, rief Mengistu den „Roten Terror“ aus. Mit fatalen Folgen für die Bevölkerung (vgl. Marcus 1994: 193; 195): „*When he declared a "Red Terror", the guards undertook classwarfare against the comparatively well-educated and economically secure members of the EPRP and its student allies. During 1977, the year it took to break the EPRP, anarchy reigned in Addis Abeba, in the major urban centers, and even in the countryside. Unspeakable horrors were perpetrated on a largely defenseless civilian population for the sake of dogmatic purity, the broad masses, democracy, national integrity, and civilian rule*“ (Marcus 1994: 195–196).

nien unter dem „Derg“-Regime verstärkten, wie sich anhand der Oppositionsgruppen, die jeweils nach ethnischen Linien gebildet wurden, zeigt (vgl. Aalen 2011: 33).

04.03.01.02. Der „ethnische Föderalismus“ in der äthiopischen Verfassung

Die erste und zugleich dringlichste Agenda der neuen Regierung lag daher in der Nationalitätenfrage, deren Lösung in einer strukturellen und demokratischen Transformation Äthiopiens erkannt wurde. Die Wahl des Kriteriums als Grundlage der politischen Organisation fiel auf Ethnizität, das Ergebnis spiegelt sich in der Adoption einer der radikalsten Verfassungen in Afrika hinsichtlich des Grades an Institutionalisierung ethnischer Diversität wider (vgl. Dersso 2012: 193): „[...] under the FDRE [Federal Democratic Republic of Ethiopia, Ann. d. Verfass.] Constitution the member states of the federation are constituted mainly on the basis of ethnic boundaries, and ethnic groups form the foundation of the federation and are entitled to substantial political rights.“ (Dersso 2012: 194).

Politisch organisiert wird „Ethnizität“ in neun Regionalstaaten (genannt „Killil“, Plural „Killiloch“, vgl. Habib 2010: 10), die große Unterschiede²⁹ hinsichtlich ihrer territorialen Größe, der Bevölkerungszahl, des Grades an Diversität sowie der sozio-ökonomischen Entwicklung aufweisen (vgl. Dersso 2012: 198; Bihonegn 2015: 50). Die Vielzahl dieser Föderalstaaten fungiert als „Heimatstaat“ der dortigen, mehrheitsbildenden Ethnie, was sich auch in der Namensgebung von sechs Einheiten (Tigray, Afar, Amhara, Oromoia, Harari sowie Somali) ausdrückt. Die übrigen drei „Gliedstaaten“ enthalten eine multikulturelle Verfasstheit und werden von verschiedenen ethnischen Gruppen bewohnt³⁰ (vgl. Dersso 2012: 198–199).

Hinsichtlich der Machtaufteilung zwischen den Ebenen bietet die äthiopische Verfassung großen Interpretationsspielraum, wodurch zwei diametral verschiedene, wissenschaftliche Sichtweisen dieser Frage betreffend entstanden. Auf der einen Seite wird anhand der Vielzahl an Rechten, welche ethnischen Minderheiten in der Verfassung zugesichert werden, sogar der Status von Äthiopien als Föderation in Frage gestellt; würden Elemente wie die verfassungsrechtlich zugesicherte Möglichkeit einer Sezession³¹ der „Killiloch“ eher für die Gestalt als Konföderation sprechen (vgl. Dersso 2012: 199–200). Dabei ist die Sezession nicht der einzi-

²⁹ Die Bandbreite reicht vom „Gliedstaat“ Oromoia mit 20 Millionen EinwohnerInnen bis zum kleinen Harari-Staat mit lediglich 150.000 EinwohnerInnen. In den zwei Staaten Oromoia und Amhara leben insgesamt 30 Prozent der gesamten Population Äthiopiens (vgl. Dersso 2012: 218).

³⁰ Dabei wurden Selbstregierungsstrukturen auf lokaler Ebene eingerichtet: Für große Gruppen (nicht weniger als 100.000 Einwohner) beläuft sich diese in Form von Zonen, für kleine auf der sogenannten „Woreda“ (Viertel)-Ebene (vgl. Dersso 2012: 199). Neben den neun Staaten besteht Äthiopien aus 66 administrativen Zonen, 550 „Woredas“ und sechs Sonderviertel (vgl. Keller 2002: 34).

³¹ In Artikel 39 wird das Recht auf Sezession verfassungsrechtlich festgehalten (vgl. Federal Democratic Republic of Ethiopia 1995). „Every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession“ (Federal Democratic Republic of Ethiopia 1995).

ge Faktor: Wie beispielsweise auch im US-amerikanischen Föderalsystem liegt die residuale Macht in den Händen der parlamentarisch konzipierten „Killiloch“-Regierungen, deren wichtigstes legalistisches Organ der Rat bildet, welcher auch die Exekutive einsetzt. Für Minderheiten innerhalb der „Gliedstaaten“, die bei diesem Prozedere einer Benachteiligung unterliegen, bietet die äthiopische Verfassung die Möglichkeit der Separation mit dem Effekt der Bildung eines neuen autonomen Regionalstaates (vgl. Bihonegn 2015: 50–51; Dersso 2012: 214–215). Separation und Sezession sind daher zwei charakteristische Elemente der äthiopischen Verfassung (vgl. Bihonegn 2015: 51): „*Thus, the Ethiopian constitution established for both rights of secession and separation, the first involving a right of walking away from the federation to form an independent state and the latter a right of severing from member states in the federation to form a separate autonomous state*“ (Bihonegn 2015: 51).

Neben dieser Betrachtungsweise existieren auf der anderen Seite dominierende Stimmen, die dem äthiopischen Föderalismus einen stark zentralistischen Charakter zuschreiben. Drei Faktoren nehmen hier eine zentrale Rolle ein: Zunächst sieht die Verfassung vor, dass die Zentralregierung Gesetze ökonomischer, sozialer und entwicklungspolitischer Natur bestimmt und die „Killiloch“ nur über sehr geringe Handlungsmöglichkeiten in diesen Agenden verfügen. Hinsichtlich der Frage bezüglich Land und Ressourcen fällt das Gewicht noch stärker zu Gunsten der Zentralregierung aus, können die „Gliedstaaten“ hier lediglich administrative Aufgaben übernehmen. Der stärkste Faktor liegt jedoch in der Option der Zentralregierung, in einem Regionalstaat zu intervenieren, wenn dieser die Verfassung verletzt oder Sicherheit und Ordnung nicht aufrechterhalten kann, vor (vgl. Dersso 2012: 201–202): „*The problem with having a unitary state like Ethiopia's (or, come to that, Britain's) devolve some of its powers to the states it has created is that devolved powers can always be clawed back—especially during a state of emergency declared by the central government*“ (Brietzke 1995: 29).

Für einen Zentralismus im äthiopischen System sprechen auch die großen Unterschiede zwischen verfassungsrechtlicher Theorie und realpolitischer Praxis. Obwohl das Föderalsystem formal nach den Prinzipien der Verfassung organisiert ist, zeigt sich de facto eine Vormachtstellung der „revolutionären Demokratie“³², die Ideologie der seit dem Fall des „Derg“ herrschenden Partei „EPRDF“³³ („Ethiopians People's Revolutionary Democratic Front“) (vgl. S. Abebe 2014: 138–139). Deswegen besteht eine Machtbündelung im Rahmen der „EPRDF“

³² Die „revolutionäre Demokratie“ des „EPRDF“ gleicht einem Hybriden aus Leninismus und demokratischen Prinzipien mit Rücksicht auf die ethnische Diversität des Landes (vgl. Abbink 2011: 602).

³³ Der „EPRDF“ resultiert aus einem Zusammenschluss mehrerer Rebellengruppierungen, die sich unter Schirmherrschaft der „TPLF“ 1990 vereinten (vgl. Aalen 2011: 33).

(vgl. S. Abebe 2014: 125): „[...] although the Ethiopian federal system grants the right to self-determination including secession to ethnic groups, the powers of regional units granted under the constitution is indirectly taken over by the government through party centralism. This is because all regional units are governed by TPLF/EPRDF and the party is run by the principle of democratic-centralism“ (S. Abebe 2014: 125).

Diese diametralen Perspektiven spiegeln den Konstruktionsgedanken der Verfassung wider, in der versucht wurde, die zwei gegensätzlichen Konzepte einer Souveränität ethno-nationaler Gruppen und einer politischen Union in Form föderaler Verfasstheit zu vereinen. Die Darstellung der Machtverhältnisse zwischen dem Zentrum und den „Gliedstaaten“ nimmt eine wage Gestalt an und zeichnet sich von den jeweilig stattfindenden, aber veränderbaren Machtkonfigurationen abhängig. In den vergangenen Jahren erfolgte eine zunehmende Machtverschiebung von den „Gliedstaaten“ zu Gunsten des Zentrums; ein Vorgang, der einerseits durch die dominante Rolle der „EPRDF“ im Parteienspektrum, anderseits der schlichtweg starken Dependenzen der „Killiloch“ vom Zentrum geschuldet ist, welche nicht nur in finanzieller, sondern auch in struktureller und administrativer Hinsicht bestehen, da schließlich keiner der „Gliedstaaten“ über Erfahrungen im Feld der Selbstregierung verfügt (vgl. Dersso 2012: 203–204).

Aber nicht nur die Machtkonstellation unterliegt Veränderungsdynamiken, auch die theoretische Gestalt der Föderation unterlief einem konzeptuellen Wandel. Ursprünglich wurde die Föderation 1991 als „zusammenhaltende Föderation“³⁴ mit dem Versprechen an die ethnischen Gruppen, dass sie ihr Recht auf Selbstbestimmung innerhalb eines neu konstituierten äthiopischen Staates ausüben können, gegründet. Doch innerhalb eines Jahres erfolgte die Transformation zu einer „zusammengestellten Föderation“ unter Zwang der „EPRDF“, welche widerstrebende Parteien, die für eine de facto Selbstbestimmtheit eintraten, marginalisierte und damit ihre politische Dominanz absicherte (vgl. Keller 2002: 24).

Verfassungsrechtlich große Bedeutung nimmt das Recht auf Selbstbestimmung auch in der Zusammensetzung der staatlichen Institutionen ein. Konstitutionell wurde die Kreation zweier Kammern, dem „House of People’s Representatives“ („HPR“) und dem „House of Federation“ („HoF“), verankert. Die politische Bedeutung liegt in erster Linie beim „HPR“, da diese Kammer legislative Macht über Agenden der Föderalregierung betreffend ausübt. Die Zusammensetzung des 550 Sitze fassenden „HPR“ erfolgt spiegelbildlich zur ethnischen Diversität in Äthiopien; ein Vorgang, der durch das Design des Wahlsystems sichergestellt wird. Die in das „HPR“ gewählten MandatarInnen vertreten jeweils ihre Ethnie und sind gegenüber

³⁴ Für Details siehe Kapitel 03.01.06.01.

dieser rechenschaftspflichtig. Die zweite Kammer, das „HoF“, dient als Platz zur Artikulation der spezifischen Interessen jeder Ethnie und sichert deren politische Gleichstellung im Föderalsystem (vgl. Dersso 2012: 204–206; Selassie 2003: 66). Parteipolitisch sind die staatlichen Institutionen, getreu der Doktrin der „revolutionären Demokratie“, unter strikter Kontrolle der „EPRDF“³⁵ (vgl. S. Abebe 2014: 137).

Allerdings hält in der Verfassung das Recht auf Selbstbestimmung nicht nur in der politischen Sphäre Einzug, sondern erstreckt sich auch auf linguistische und kulturelle Angelegenheiten. Die Gleichrangigkeit aller Sprachen ist jedoch primär de jure, herrscht in der Praxis ein starkes Übergewicht des Amharischen vor, welches nicht nur als Arbeitssprache der Regierung in der Verfassung verankert ist, sondern auch durch die Vielzahl an SprecherInnen in Äthiopien den Status einer „Lingua Franca“³⁶ innehält (vgl. Selassie 2003: 67; Dersso 2012: 207–208).

Wie gezeigt, existieren in den verschiedenen Domänen der Organisation des äthiopischen Staates große Unterschiede zwischen den konstitutionellen Formulierungen und der realpolitischen Praxis. Dabei nehmen viele Probleme bereits beim Grundgedanken der Gestaltung des äthiopischen Staates ihren Ausgangspunkt (vgl. Dersso 2012: 213), wie im Folgenden dargestellt.

04.01.03.02. Probleme und Leistungen des äthiopischen Föderalsystems

³⁵ Als wichtigen Mechanismus zur Kontrolle des föderalen und regionalen Staatsapparates etablierte die „EPRDF“ die sogenannten „Gimgemma“, wo die Arbeit jedes Parteimitgliedes oder die Regierungsaktivitäten einer Evaluation unterzogen werden. Die Grenzen zwischen Partei und Regierung verschwimmen dadurch endgültig. Die „Gimgemma“ werden nicht nur zum Zwecke der Stärkung der Parteidisziplin und Einheit einberufen, sondern auch um korrektive Maßnahmen, etwa gegen korrupte Regierungsmitglieder, zu ergreifen (vgl. S. Abebe 2014: 148–149).

³⁶ Argumentiert wird die Verwendung des Amharischen mit der Rolle der Sprache für die nationale Integration (vgl. Dersso 2012: 209).

Das größte Problem des äthiopischen Föderalismus führt zugleich auf sein Fundament, der Verwendung von „Ethnizität“ als Basis einer Konstruktion territorialer Einheiten³⁷, zurück, dem mehrere Schwierigkeiten obliegen. Gemäß der Verankerung in der Verfassung, wird vom unrealistischen Bild ethnischer Gruppen als homogene, abgrenzbare Einheiten, die unabhängig voneinander existieren und essentialistische wie auch nationalistische Charakterzüge aufweisen, ausgegangen. Die kommunalaristischen Grundzüge der Verfassung drücken sich aber nicht nur in Bezug auf die ethnischen Gruppen als nationalistische Einheiten aus, sondern erhalten mit dem Primat des Kollektivs gegenüber dem Individuum eine weitere folgenschwere Implikation; bedeutet jene, dass Individuen ihren kulturellen bzw. ethnischen Hintergrund nicht verändern können (vgl. Dersso 2012: 213–214; Kefale 2003: 266).

Zudem weist Ethnizität als Prinzip zur Bildung der Regionalstaaten über erhebliche Komplikationen in der Praxis auf, die insbesondere die jeweiligen ethnischen Minderheiten betreffen. Dominante ethnische Gruppen, die sich als Besitzer ihres „Heimatstaates“ verstehen, unterdrücken Minderheiten, denen politische Mitsprache ebenso versagt bleibt wie rechtliche Anerkennung. In der Verfassung bestehen, abseits der Separation, keine Regulative in diesem Fall, Mechanismen zum Schutze von ethnischen Minderheiten in Regionalstaaten fehlen (vgl. Dersso 2012: 214–215; Selassie 2003: 90).

Mit einer Institutionalisierung und Bedeutungserhöhung erlangt Ethnizität auch zentrale identitätsstiftende Funktion für die Bevölkerung, die quasi gezwungen wird, sich zu einer ethnischen Gruppe zu bekennen. Die Freiheit der Wahl nach einer alternativen Form der Selbstidentifikation ist in einem solchen Umfeld nicht gegeben. Daneben verstärkt die Aufteilung nach ethnischen Anhaltspunkten auch die Fragmentierung des Landes und führt zu erheblichen administrativen (vgl. Dersso 2012: 216) sowie ökonomischen Schwierigkeiten³⁸. Die Gefahr der Sezession einer ethnisch definierten Region, in der Politik primär nach dem Eigeninteresse der dominanten Gruppe funktioniert, nimmt in einem solchen Gefüge ein gesteigertes Ausmaß an (vgl. Selassie 2003: 85–87):

„Far more serious, such a system [„ethnischer Föderalismus“, Anm. d. Verfass.] is prone to remain vulnerable to the threat of desertion by one or more of the constituent subunits. This is not merely because ethnic groups have been given, as they have in Ethiopia, the constitutional right to secede. Rather, it is because recognizing rights of self-government for regionally concentrated ethnic groups—even short of recognizing a right to secession—means that each group is entitled to perceive itself as a separate

³⁷ Die Mehrheit der Konflikte im ländlichen Äthiopien resultiert aus Unklarheiten über den Zugang zu Land, die durch die Grenzziehung nicht gelöst werden konnten (vgl. Abbink 2006: 396).

³⁸ Dazu zählt vor allem die Unterminierung eines gemeinsamen Marktes (vgl. Selassie 2003: 89).

people with its own government, territory, and official language. As a result, the continued existence of the national community is always provisional and contingent“ (Selassie 2003: 87).

Die Verfassung weist weitere schwerwiegende Mängel auf, die besonders Regelungen hinsichtlich der Beziehung zwischen den Ethnien in den multiethnischen Regionalstaaten betreffen: Das Fehlen adäquater Mechanismen zur Machtverteilung verschärft Konflikte und führte in der Vergangenheit zu gewalttätigen Eruptionen³⁹ (vgl. Dersso 2012: 219–220).

Ebenso problematisch erscheint das Fehlen eines unabhängigen Verfassungsgerichtshofes. Stattdessen unterliegt die Interpretation der Verfassung dem Zuständigkeitsbereich des „House of Federation“, der vom „Council of Constitutional Inquiry“ („CCI“) lediglich unterstützt wird (vgl. Van der Beken 2012: 217; 219). Dadurch wird die Aufgabe der Interpretation fundamentaler Rechte einem nicht-juristischen Organ zugetragen, das unter dem Einfluss einer Partei, der „EPRDF“, steht (vgl. Dersso 2012: 221–222; Van der Beken 2012: 219).

Trotz der beschriebenen Schwachpunkte zeichnet sich der „äthiopischen Föderalismus“ auch für zahlreiche positive Entwicklungen aus: Durch Implementierung dieser politischen Organisationsform konnte der Bürgerkrieg in Äthiopien beendet und eine Desintegration des Staates nach Sturz des „Derg“ vermieden werden. Die Streuung der Machtzentren verlagerte Konflikte von einer nationalstaatlichen Ebene auf jene der Regionalstaaten und verhinderte den Ausbruch landesweiter Konflikte, die Äthiopien über weite Teile des 20. Jahrhunderts kennzeichneten (vgl. Dersso 2012: 223).

Die egalitäre Orientierung des ethnischen Pluralismus in Äthiopien trieb zudem soziale Kohäsion und nationale Integration voran, obwohl zentrale Aspekte in der Verfassung dieser Entwicklung entgegenstehen. Der Hegemonie einer Gruppe bereitete der „ethnische Föderalismus“ ebenso ein Ende zu wie der sozio-ökonomischen und Entwicklungspolitischen Marginalisierung von Minderheiten im Nationalstaat. RepräsentantInnen der Minderheiten sind in den staatlichen Institutionen vertreten und tragen die gegenwärtige nationale Politik Äthiopiens mit (vgl. Dersso 2012: 223–224).

Dabei sind die Effekte nicht nur nationalstaatlicher Natur, sondern auch auf lokaler Ebene vorzufinden. Am stärksten wirkt die Formulierung eines Rahmenwerks zur politischen Ermächtigung von Minderheiten in Form der Selbstregierung, wodurch erstmals auch die Bevölkerung in der Peripherie von der ökonomischen Entwicklung Äthiopiens profitiert. Das Netz an Sozialleistungen, wie beispielsweise die Gesundheitsversorgung oder Schulen, konn-

³⁹ Besonders betroffen davon der „Regionalstaat“ „SNNPRS“ („Southern Nations, Nationalities and Peoples Regional State“, vgl. Dersso 2012: 220; Abbink 2006: 394).

te auf diese Weise deutlich verstrtzt werden; eine Leistung, die Gemeinschaften in den ländlichen Gebieten auf direkte Weise zugute kommt (vgl. Dersso 2012: 225).

Das Fazit über den „ethnischen Federalismus“ fällt daher ambivalent aus (vgl. Abbink 2011: 612), wie Asnake Kefale zusammenfasst:

„The institutionalization of a federal type of government in a hitherto highly centralized and autocratic state is an achievement. Establishing ethnic based entities is also a major departure, which is anxiously observed by both Ethiopians and non-Ethiopians. The ethnicization of politics could be criticized on many counts. But the bold decision of the new Ethiopian regime to allow ethnic groups to use their languages for administrative and educational purposes is a positive outcome of the federalizing process in this country“ (Kefale 2003: 269).

Wie gezeigt, zeichnet sich das Federalismuskonzept Äthiopiens durch eine Vielzahl von Eigenheiten aus. Wie sehr das System mit Daniel Elazars Vorstellung federaler Organisationsformen im Einklang steht, analysiere ich im folgenden Abschnitt.

04.01.03.03. Äthiopien nach dem legalistisch-institutionellen Ansatz Elazars

Die Situation in Äthiopien reflektiert nicht alle Prinzipien, die Elazar als Bedingungen für ein federalles System formulierte (siehe Kapitel 03.03.02.01). Die gröſste Abweichung besteht in der Demokratie. Zwar ist diese in Äthiopien de jure in der Verfassung verankert, in der Praxis regiert die „EPRDF⁴⁰“ jedoch nach der Ideologie der „revolutionären Demokratie“, einer marxistisch-orientierten Interpretation von Demokratie (vgl. S. Abebe 2014: 125). Die „EPRDF“ erweist sich überdies als eng verzahnt mit dem „ethnischen Federalismus“, kreierte und etablierte sie dieses System in einem „top-down“-Prozess. Inwiefern in der Dezentralisierung von Macht und im Aufbau von Demokratie die Grundintentionen der „EPRDF“ bestehen, gilt als umstritten. Die Vorstellung, die „EPRDF“ hätte das System einzig zum Machterhalt eingesetzt, greift allerdings ebenfalls zu kurz. Die äthiopische Bevölkerung verfigte bei deren Machtübernahme über keine demokratischen Erfahrungswerte, die reibungslose Implementierung einer federalen, dezentralen Regierung und von Demokratie scheinen in diesem Umfeld als nicht möglich (vgl. Kefale 2003: 262; Abbink 2006: 176).

⁴⁰ Zwar finden in Äthiopien auf einer regulären Basis Wahlen statt (vgl. Keller 2010: 85), bei denen die Möglichkeiten der Opposition auf einen Einzug in das Parlament nur äußerst beschrkt sind. Eine Ausnahme bestand in den Wahlen 2005, bei denen die Opposition fast ein Drittel der Sitze im Parlament gewinnen konnte. Die „EPRDF“ verstrtzt daraufhin den Druck auf politische Gegner und schreckte auch vor illegalen Methoden nicht zurück. Bei den Wahlen 2015 konnte die „EPRDF“ wieder 100% der Sitze im Parlament gewinnen (vgl. Arriola/Lyons 2016: 76).

Diskrepanzen zwischen der verfassungsrechtlichen Formulierung und der realpolitischen Praxis bestehen auch hinsichtlich der Nichtzentralisierung. Trotz des Rechts auf Selbstbestimmung der ethnischen Gruppen läuft die Macht bei der „EPRDF“ zusammen, die in allen „Gliedstaaten“ regiert (vgl. S. Abebe 2014: 125; Kefale 2003: 268): „*Although regional governments have their own legislative and executive organs that could make their own independent decisions, the laws and policies they implement emanate from the central party structure, making the regional government structures extensions of the central government*“ (S. Abebe 2014: 125).

Der „demokratische Zentralismus“⁴¹ in Äthiopien verhindert auch eine gegenseitige Kontrolle der Institutionen: Das Parlament mit einer deutlichen Vormachtstellung der „EPRDF“ verfügt nicht über die Mittel, um beispielsweise die Exekutive zu überwachen (vgl. S. Abebe 2014: 147): „*The impact of democratic centralism is particularly devastating in a system where opposition parties are excluded from the political process. In a parliament that is dominated by a single political party, virtually every decision is made by the regime and largely enforced by tightly controlled party and government apparatus through the principle of democratic centralism*“ (S. Abebe 2014: 147). Offenes und transparentes Verhandeln, ein weiteres Merkmal eines föderalen Systems nach Elazar, steht ebenfalls konträr zu der Doktrin des „demokratischen Zentralismus“, in der die Vielzahl politischer Entscheidungen fernab von Parlament und Kabinetten gefällt werden (vgl. Abbink 2003: 174).

Von Daniel Elazars Merkmalen sind in Äthiopien jedoch der Konstitutionalismus (wenn-gleich mit den bereits geschilderten Problemen bei der Interpretation der Verfassung), verfassungsrechtlich fixierte Einheiten (die „Killiloch“) als auch territoriale Arrangements vorhanden.

Die Fasson des Föderalismus in Äthiopien stimmt also nur in Fragmenten mit dem Idealtypus von Daniel Elazar überein. Das System ist vielmehr nur im strukturellen Sinne föderal, da jenes einen hohen Grad von Zentralismus aufweist und in Folge eines „top-down“-Prozesses entstand. Dieser Eigeninterpretation obliegen, wie dargestellt, einige Schwächen; allerdings besteht durchaus die Möglichkeit einer zunehmenden Verbesserung, handelt es sich beim „ethnischen Föderalismus“ um einen laufenden Prozess (vgl. Keller 2010: 85):

„*But perhaps the real work of building an inclusive, democratic and more just society that puts ethnicity in its place and builds on addressing shared challenges and problems has only*

⁴¹ Der „demokratische Zentralismus“ als wesentlicher, im Parteistatut verankerter Pfeiler der „EPRDF“ (vgl. Bach 2013: 68) steht prinzipiell konträr zu den Wesensarten einer demokratischen Regierung: Während in einer Demokratie Politikerinnen Interessen der Öffentlichkeit vertreten, fordert der „demokratische Zentralismus“ die Öffentlichkeit dazu auf, den „Policies“ einer Elite zu folgen, die für sich den Anspruch erhebt, im Interesse der Gesellschaft zu handeln (vgl. S. Abebe 2014: 04).

just begun.“ (Abbink 2011: 613).

Das Experiment des „ethnischen Föderalismus“ verfügt, trotz aller Eigenheiten Äthiopiens, über einige Aspekte, die Vorbildcharakter für die Implementierung eines Föderalsystems in anderen Staaten Afrikas einnehmen. Ein Beispiel hierfür ist Somalia, wo die Clans das Äquivalent zu den ethnischen Gruppen bilden. Die Perspektiven und Herausforderungen für den „Föderalismus“ in diesem Staat stehen nach einer kontextuellen Einführung im Fokus der weiteren Arbeit.

05. Somalia und das Clansystem

Das folgende Kapitel setzt sich aus zwei verschiedenen Bereichen zusammen. Zunächst erfolgt mit einer Darstellung der wesentlichen allgemeinen Fakten zu Somalia eine historisch-geografische Einbettung des Themas. Anschließend steht der zentrale Organisationsmechanismus der somalischen Gesellschaft, das Clansystem, im Fokus meiner Ausführungen. Dabei werden vor allem die politischen Verflechtungen analysiert, deren Verständnis eine Basis für meine Forschungsfrage bildet.

05.01. Allgemeines

Am 01. Juni 1960 entstand mit Somalia ein neuer Staat am Horn von Afrika, indem die ehemalige britische Kolonie Somaliland im Nordosten mit dem südlichen Somalia, das Ende des 19. Jahrhunderts in den Kolonialbereich Italiens geriet, vereint wurde (vgl. Njoku 2013: 04; Lewis 2008: 33). Die Fläche Somalias, das an die Staaten Djibouti, Äthiopien und Kenia sowie an den Golf von Aden und an den Indischen Ozean grenzt, ist mit seinen 637.657 km² vergleichbar mit dem US-Bundesstaat Texas. Die Küstenlinie mit einer Länge von etwa 3.000 km (vgl. CIA 2016) ist die längste am afrikanischen Kontinent (vgl. Njoku 2013: 04).

Nach Schätzungen bewegt sich die Einwohnerzahl Somalias in einem Bereich zwischen sechs und acht (vgl. Bakonyi 2011: 91) bzw. neun Millionen⁴² (vgl. Hoehne 2011b: 57). Als Ergebnis der kolonial bedingten Teilung somalischer Siedlungsgebiete zwischen den 1880er- und 1950er-Jahren existieren in den Nachbarstaaten Äthiopien, Kenia und Djibouti beträchtliche somalische Bevölkerungssegmente, die sich ungefähr auf vier Millionen belaufen (vgl. Hoehne 2011b: 57). Hinzukommen 900.000 registrierte somalische Flüchtlinge, die sich in großen Teilen in Kenia (etwa 330.000) sowie Äthiopien und Jemen (etwa 255.000) befinden (vgl. UNHCR 2016). Die somalische Diaspora umfasst insgesamt etwa zwei Millionen Menschen, die neben den bereits genannten Staaten überwiegend in den USA (150.000) und in Westeuropa⁴³ (Europäische Union, Norwegen und Schweiz, 280.000) leben (vgl. Connor/Krogstad 2016). Durch die hohe Anzahl an SomalierInnen außerhalb ihres Heimatstaates änderte sich die Konfiguration des Konzeptes der somalischen „Nation“, die nicht mehr auf territorialen Grenzen beschränkt ist, sondern eine stark „globalisierte“ Fasson annimmt (vgl. Gundel 2002: 252).

⁴² Nach „World Factbook“ leben gegenwärtig sogar knapp elf Millionen Menschen in Somalia (vgl. CIA 2016). Diese unterschiedlichen Zahlen sind Ausdruck der schwierigen Datenlage über Somalia (vgl. Hoehne 2011b: 57).

⁴³ Großbritannien weist mit einer Zahl von etwa 150.000 den Großteil der somalischen MigrantInnen in Westeuropa auf (vgl. Connor/Krogstad 2016).

In ethnischer, religiöser und linguistischer Hinsicht kennzeichnet sich Somalia durch einen für Afrika ungewöhnlich hohen Grad an Homogenität aus: Die große Mehrheit der EinwohnerInnen Somalias zählt ethnisch zu den Somali⁴⁴, gehört dem sunnitischen Islam an und spricht mit „Af-Somaali⁴⁵“ die gleiche Sprache (vgl. Bakonyi 2011: 91; Spilker 2008: 11). Die Trennungslinien in der somalischen Gesellschaft beziehen sich neben den Clans primär auf soziale und ökonomische Faktoren (vgl. Cassanelli 1996: 14): „*While clan divisions are the most obvious source of differentiation—and most Somalis these days think of themselves first and foremost in terms of their clan of origin—the Somali population is also deeply divided by occupation, class, physical type and dialect*“ (Cassanelli 1996: 14).

Eine zentrale Distinktion in der somalischen Gesellschaft, die eine ökonomische, kulturelle, linguistische, geografische sowie eine clan-spezifische Facette aufweist, besteht zwischen nomadischen ViehzüchterInnen, die zu zwei Dritteln die somalische Bevölkerung ausmachen (vgl. Spilker 2008: 11; Lewis 2008: 03), und jenen, die entweder sesshaften Ackerbau oder eine Mischung aus Wanderviehwirtschaft und Ackerbau, den Agropastoralismus, betreiben (vgl. Bakonyi 2011: 91–92; Lewis 2008: 03). Trotz der starken ruralen Prägung der somalischen Gesellschaft sind in den vergangenen Jahren große Migrationsbewegungen in die Städte zu verzeichnen, die zu einem Anwachsen vormals kleiner Ansiedlungen führten (vgl. Gundel 2002: 246; Bakonyi 2011: 92). Die größte Stadt in Somalia ist gleichzeitig die Hauptstadt Mogadischu mit einer geschätzten Einwohnerzahl von zwei Millionen (vgl. CIA 2016). Die humanitäre Situation in Somalia weist zwar seit der verheerenden Hungerkatastrophe zwischen 2010 und 2012, als 260.000 SomalierInnen verstarben (vgl. UN News Centre 2013), langsame Fortschritte auf, zeigt sich jedoch als extrem fragil (vgl. UNDP 2016). Ökologische Krisen wie wiederkehrende Dürren und Überflutungen während der Regensaison bilden, neben der politischen Situation, ein ständiges Gefahrenpotential für einen Rückfall (vgl. CIA 2016).

Die Lebensumstände des Großteils der somalischen Bevölkerung erweisen sich unverändert als katastrophal, in den Entwicklungsindikatoren gehört Somalia weiterhin zu den globalen Schlusslichtern. Die Armutsrate rangiert bei 73%, zwei Millionen Menschen sind von Nahrungslieferungen abhängig. 67% der Jugendlichen finden in Somalia keine Arbeit, 70% der Bevölkerung sind unter 30 Jahre alt. Nur 42% der Kinder besuchen eine Schule, lediglich ein Drittel davon sind Mädchen (vgl. UNDP 2016).

⁴⁴ Etwa 85% der EinwohnerInnen Somalias sind Somali, 15% Bantus und andere Minderheiten, wie etwa 30.000 AraberInnen (vgl. CIA 2016).

⁴⁵ Die Somalis zählen ethnisch zur kuschitischen Sprachfamilie (vgl. Lewis 2008: 01).

Angesichts der politischen Situation des Landes seit 1991, als die staatliche Autorität kollabierte (vgl. Clarke/Gosende 2003: 131), überraschen diese Zahlen wenig. Internationale Interventionen konnten zu keinem Ende des Bürgerkrieges führen, die SomalierInnen arrangierten sich mit der unsicheren Situation vor Ort und griffen auf ein Gemenge aus Clanbeziehungen, traditionellen sowie islamischen Recht zurück, das zumindest auf lokaler Ebene für ein Mindestmaß an politischer sowie sozialer Ordnung sorgte (vgl. Hoehne 2011b: 64-65). Dabei ist der Zustand des somalischen Staates ein Ergebnis langfristiger Entwicklungen, die unter anderem auch die Kolonialgeschichte umfasst.

05.02. Historische Kontextualisierung

05.02.01. Präkoloniale und koloniale Zeit bis 1960

Obwohl unter den somalischen PastoralistInnen traditionell starke Einheitsgefühle, bedingt durch linguistische und kulturelle Homogenität, bestehen, bildeten sie im prä-kolonialen Zeitalter keine politische autonome Einheit aus: Die Somali sahen sich zwar als „Nation“, der Bildung eines gemeinsamen Staates standen sie jedoch ablehnend gegenüber (vgl. Interview Steiner 2016). Dies beruhte auf mehreren Faktoren: So lebten die NomadInnen verstreut über ein großes Gebiet, was die Formierung einer politischen Organisation deutlich erschwerte. Clanbedingte Friktionen standen zudem nicht nur einem Staatsbildungsprozess entgegen, sondern erleichterten auch die imperiale Aufteilung des somalischen Gebietes Endes des 19. Jahrhunderts, die zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien und Äthiopien erfolgte (vgl. Lewis 2008: 28-29).

Großbritannien⁴⁶ sicherte sich dabei den nördlichen Abschnitt der somalischen Küste, das Protektorat Somaliland sowie den somalisch bewohnten „Northern Frontier District“ (NFD), der ein Teil ihrer Kolonie in Kenia wurde. Frankreich okkupierte die Region um den Hafen von Obock, das später den Kleinstaat Djibouti bildete. Italien sicherte sich das Gebiet entlang der Benadir-Küste und etablierte dort eine Siedlungskolonie, während Äthiopien als Regionalmacht den Ogaden und die Region um Dire Dawa zugesprochen bekam (vgl. Simala/Ben Arrous 2009: 165–166; Renders 2012: 35; Lewis 2008: 29).

Die Reaktionen seitens der Somali fielen zwar überwiegend negativ aus, gleichzeitig wurde aber versucht, sich auf dem besten Wege mit der neuen Situationen zu arrangieren und möglicherweise, insbesondere in den Küstenorten und im agrokulturellen Süden des Landes, sogar von den neuen Herrschaftsstrukturen zu profitieren. Eine bedeutende Reaktion war allerdings

⁴⁶ Mitte der 1920er-Jahre trat Großbritannien Teile der Jubaland-Provinz mit der Haupt- und Hafenstadt Kismaayo an Italien ab (vgl. Simala/Ben Arrous 2009: 166).

gewalttätiger Natur: Angeführt vom Poeten, islamischen Gelehrten und Proto-Nationalisten Sayyid Mohammed Abdulle Hassan⁴⁷ rief die „Derwisch“⁴⁸-Bewegung den „Jihad“ gegen die christlichen Kolonialmächte aus. Das Ziel der „Derwisch“ bestand in der Etablierung eines autonomen Gebietes, in dem die politische und soziale Ordnung entlang einer strengen Auslegung islamischer Theokratie gestaltet werden sollte. 1905 wurde dieses Ziel durch einen Kompromiss mit den britischen und italienischen KolonialistInnen erreicht (vgl. Abbink 2003: 341–342).

Die „Derwisch“ kämpften jedoch nicht nur gegen die ausländischen Kolonialmächte, sondern gingen auch gegen sich widersetzende Somali mit brutaler Härte vor. Das Clanwesen spielte dabei keine unwesentliche Rolle: Zwar postulierte Sayyid Mohammed Abdulle Hassan die „Derwisch“ als clanüberschreitende Bewegung, in der Praxis bestand eine Vormachtstellung seines eigenen Sub-Clans, den Dhulbahante. 1920 setzten die Briten, unterstützt von somalischen Einheiten, den Aktivitäten der „Derwisch“ nach zwei Jahrzehnten ein Ende. Die Folgen in einer Verstärkung der Antagonismen zwischen den Clans sind allerdings bis in die Gegenwart spürbar (vgl. Abbink 2003: 342–343; Millman 2014: 17).

In der Periode zwischen 1920 und 1939 verstärkte sich der Einfluss des Kolonialismus auf die somalische Gesellschaft, wobei lediglich der italienische Teil unter Benito Mussolini einer richtigen Kolonisierung unterzogen wurde (vgl. Abbink 2003: 346). Großbritannien hingegen konzentrierte sich auf die Küstenstadt Berbera und verzichtete auf große Eingriffe in das politische, auf die traditionellen Regelungsmechanismen der Clans basierende Systems der Somali (vgl. Renders 2012: 36).

Bedingt durch die Niederlage der Achsenmächte im Zweiten Weltkrieg kamen die somalischen Gebiete, mit der Ausnahme Djiboutis, unter die Administration Großbritannien, bis die Vereinten Nationen 1949 eine italienische Treuhandschaft für Somalia einsetzten. Zehn Jahre später wurden die ehemaligen britischen und italienischen Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen, der Ogaden vier Jahre zuvor bereits formal an Äthiopien übergeben (vgl. Spilker 2008: 18). 1960 vereinten sich Italienisch-Somalia und das britische Somaliland schließlich freiwillig zu Somalia (vgl. Clarke/Gosende 2003: 132).

⁴⁷ Sayyid Mohammed Abdulla Hassan war Anhänger des Salihiyya-Sufismus, der in Saudi-Arabien entstanden und stark vom puritanischen Wahabismus beeinflusst war (vgl. Abbink 2003: 341).

⁴⁸ Der Begriff „Derwisch“ bezeichnet Angehörige eines Sufi-Ordens (vgl. Spilker 2008: 16).

05.02.02. Demokratische Periode: 1960–1969

Wurde dieser Liaison zunächst noch eine vielversprechende Zukunft bescheinigt, zeigten sich schnell die Schattenseiten der übereilten Zusammenführung der beiden Somali-Gebiete (vgl. Abbink 2003: 349): Neben dem starken Nord-Süd-Gegensatz⁴⁹ (vgl. Matthies 2011: 22) und den Nachwirkungen der kolonialen, Clananimitäten verstärkenden Landpolitik erwies sich das eurozentristische Modell eines politischen System, in dem die kulturelle und soziale Bedeutung der Clans nicht angemessene Beachtung erfuhr⁵⁰, als wenig passend für die lokalen Gegebenheiten in Somalia (vgl. Lewis 2008: 34; Abbink 2003: 349). Wirtschaftlich traten nicht die erwünschten Entwicklungen ein, wodurch eine starke Finanzabhängigkeit zum Ausland, insbesondere zu den ehemaligen Kolonialländern, entstand. In dem Umfeld einer stagnierenden Ökonomie ohne Impulse avancierte der durch Finanzhilfen gestützte Staat zur lukrativsten Einnahmequelle für die Eliten. Dies führte zu einer starken Fragmentierung der Parteienlandschaft⁵¹, in der die Differenzierung nicht anhand von ideologischen Gesichtspunkten, sondern in Form von Clanzugehörigkeiten erfolgte (vgl. A. Samatar 1992: 634–635).

05.02.03. Diktatur Siad Barres: 1969–1991

Gegen Ende der sechziger Jahre, als das Land zunehmend in ökonomische Turbulenzen geriet, verlor die Demokratie in Somalia endgültig an Rückhalt bei der Bevölkerung (vgl. Spilker 2008: 18). 1969 übernahm General Siad Barre infolge eines Putsches die Macht im Land, der fortan den „Wissenschaftlichen Sozialismus“ als Staatsideologie ausgab. Infolge des sozialistischen Entwicklungsprogramms versuchte sich die neue Regierung an Bildungsmaßnahmen, Wirtschaftswachstum, Alphabetisierungskampagnen⁵², einer Verbesserung der Lebenssituation somalischer Frauen sowie einem Zurückdrängen des Clansystems, das als größter Feind eines „Fortschritts“ angesehen wurde (vgl. Abbink 2003: 349; Lewis 2008: 39).

Bestand in der ersten Phase des Regimes zwischen 1969 und 1974 die Hauptaufgabe in der Modernisierung des Staates und einer Stärkung der eigenen Autorität, verlagerte sich der politische Schwerpunkt in der Phase ab 1975 überwiegend auf die Außenpolitik. Dabei griff die Regierung auf die „pansomalische“ Forderung eines Zusammenschlusses aller somalischen

⁴⁹ Große Unterschiede zwischen den ehemaligen Kolonien herrschten in den Bereichen der Sprache, der Form der Bürokratie und Administration sowie in der Gesetzgebung vor. Diese strukturellen Differenzen führten oft zu Konflikten zwischen dem britischen auf der einen und dem italienisch-ausgebildeten Personal auf der anderen Seite (vgl. Lewis 2008: 34–35).

⁵⁰ Politisch bildeten die Clans jedoch das Fundament, dienten sie als Basis zur Aufteilung der Posten im Parlament sowie für die Zusammensetzung der Übergangsregierung (vgl. Spilker 2008: 08).

⁵¹ Bei den Wahlen 1964 traten 24 Parteien und 793 Kandidaten an, bei den Wahlen 1969 bereits 62 Parteien mit 1002 Kandidaten (vgl. A. Samatar 1992: 634).

⁵² 1972 wurde die lateinische Schrift zur offiziellen Orthografie der somalischen Sprache eingeführt; gleichzeitig wurde Somalisch als einzige offizielle Sprache des Landes deklariert (vgl. Abdullahi 2001: 73).

Siedlungsgebiete in den Nachbarländern mit dem Staat Somalia zurück (vgl. Lambach 2009: 251; Lewis 2008: 42). Die Hinwendung zum „Pansomalismus“ diente auch zur Ablenkung von den großen internen Problemen, die das Regime immer stärker überforderten: Nachdem die somalische Ökonomie in den ersten Jahren der Barre-Regierung durch die Doktrin des „wissenschaftlichen Sozialismus“ gestärkt werden konnte, verschlechterte sich die Situation Mitte der siebziger Jahre durch exorbitante Auslandsschulden und einer Regression der Rolle Somalias in der Weltwirtschaft⁵³ (vgl. Laitin/S. Samatar 1984: 69–70). Seinen Höhepunkt erreichte der „Pansomalismus“ durch den Ogadenkrieg gegen Äthiopien zwischen 1977 und 1978, dem die somalische Bevölkerung zunächst mit großer Euphorie begegnete (vgl. Lewis 2008: 67). Der Krieg, der mit einem Allianzenwechsel am Horn von Afrika einherging (die USA unterstützten fortan Somalia, die UdSSR Äthiopien) entwickelte sich zu einem Debakel für Somalia und Siad Barre, dessen Legitimität nun einen Tiefstand erreichte (vgl. Lambach 2009: 251; A. Samatar 1987: 876).

In den achtziger Jahren war Somalia de facto als Staat bereits gescheitert: Die Repressionen seitens der Regierung gegenüber Oppositionellen nahmen immer brutalere Ausmaße an, endemische Korruption durchzog den Staat, die Ministerien wurden dysfunktional und auch das öffentliche Schulsystem, ein Prunkstück der Barre-Regierung, fiel in sich zusammen (vgl. Menkhaus 2006/2007: 80). Zwei Faktoren hielten Siad Barre noch an der Macht: Einerseits die finanzielle Unterstützung des Auslands, vor allem der USA, an denen sich zu großen Teilen die Elite bediente, andererseits das Clansystem, welches Barre nach dem Ogaden-Krieg schonungslos für seine eigenen Zwecke nutzte. Obwohl der „Clanismus“ de jure einem Verbot unterlag, basierte Barres Macht auf Loyalitäten zu drei Sub-Clans der Darod. Die Orientierung zu diesen Sub-Clans wurde im Verlauf der achtziger Jahre immer offensichtlicher, die Vergabe der Posten im Staat erfolgte lediglich an Mitgliedern von Barres „MOD“-Clan-Koalition⁵⁴. Gleichzeitig spielte Siad Barre die Clans gegeneinander aus, die Zunahme an Clanrivalitäten war eine direkte Folge dieser Politik (vgl. Lambach 2009: 252).

Der Friedensschluss zwischen Äthiopien und Somalia im Jahr 1988 leitete schließlich den endgültigen Kollaps des Staates und den Ausbruch des Bürgerkriegs ein: Das Abkommen beinhaltete auch die Verpflichtung, die wechselseitige Unterstützung von Guerillaeinheiten zu beenden. Das von Äthiopien unterstützte „Somali National Movement“ („SNM“) stürmte daraufhin, veranlasst durch Furcht vor den zukünftigen Konsequenzen einer Entspannung

⁵³ Zwischen 1974 und 1975 erlebte Somalia zudem eine schwere Dürre, die nicht weniger als eine Million SomalierInnen in den nördlichen Gebieten des Staates betraf (vgl. Patman 1990: 180).

⁵⁴ „MOD“ stand für Marehan (Barres Sub-Clan), Ogaden (der Sub-Clan seiner Mutter) sowie Dhulhabante (der Sub-Clan seines Schwiegersohns, vgl. Lambach 2009: 252).

zwischen Somalia und Äthiopien, Militäranlagen in Nordsomalia. Diese Aktion führte zum offenen Ausbruch eines Bürgerkrieges zwischen dem Regime und Mitgliedern des Isaq-Clans in Somaliland. In der Folge untersagten auch weitere Clans dem Regime seine Unterstützung, die somalische Armee sah sich einem Krieg an mehreren Fronten ausgesetzt, 1991 floh Siad Barre vor den anstürmenden Clan-Milizen aus Mogadischu (Spilker 2008: 21; Lewis 2008: 71–74).

05.02.04. Bürgerkrieg und internationale Interventionen: 1991–2001

Der Sturz Barres bedeutete aber kein Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen, welche zwischen den verschiedenen Clanmilizen mit äußerster Brutalität weitergingen. 250.000 SomalierInnen starben infolge des Kriegs, mindestens eine Million floh aus dem Land. Im Nordwesten erklärte sich 1991 die ehemalige britische Kolonie Somaliland für unabhängig (vgl. Menkhaus 2006/2007: 80–81), besonders im Südwesten brachen kriegsbedingte Hungersnöte aus. Die 1992 einsetzende erste Hilfsmission der UNO, „UNOSOM I“, konnte an der humanitären Katastrophe wenig ändern, da ein Großteil der Lebensmittel geplündert wurde und die Hungernden nicht erreichte (vgl. Spilker 2008: 21–22).

Die im August 1992 nachfolgenden, von den USA geleitete Militärintervention „UNITAF“ („United Task Force“) sowie die im März 1993 vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Mission „UNOSOM II“ konnten zwar zunächst einige Erfolge in Mogadischu und anderen großen Städten verbuchen, eine dauerhafte Stabilisierung der Situation jedoch nicht erzielen. Auseinandersetzungen zwischen lokalen Milizen und US-SoldatInnen gehörten schnell wieder zum Alltag und erreichten am 3. Oktober 1993 ihren Höhepunkt, als durch taktische Fehlplanungen 18 US-Soldaten verstarben und Aufnahmen eines toten US-Soldaten, der von einer Menschenmenge nackt durch die Straßen Mogadischus gezerrt wurde, um die Welt gingen. Die USA zogen sich daraufhin aus „UNOSOM II“ zurück; die Mission blieb zwar bis 1995 im Land, vermochte aber nur wenig an einer Befriedung beizutragen. Mit dem Abzug der „UNOSOM“-Truppen gerieten die Vorgänge in Somalia auch aus dem Blickfeld der internationalen Öffentlichkeit (vgl. Spilker 2008: 22–23; Hainzl/Feichtinger 2011: 12).

05.02.05. Somalia nach 2001

Erst 2001 richtete sich der Fokus wieder auf Somalia: Im Rahmen des Anti-Terror-Krieges vermuteten die USA Operationsräume sowie Rückzugsbasen der Al-Kaida im ostafrikanischen Land. Die Befürchtung eines Konnex zwischen Somalia und islamistischem Terrorismus erhielt durch den 2006 erfolgten Aufstieg der „Islamic Courts Union“ („ICU“)⁵⁵ gegenüber der schwachen, 2004 neu gebildeten Übergangsregierung „Transitional Federal Government“ („TFG“) weiteren Auftrieb (vgl. Matthies 2011: 24; Menkhaus 2009: 07).

Im Dezember 2006 intervenierte Äthiopien, mit Unterstützung der USA, in Somalia. Die äthiopischen Truppen zerschlugen die „ICU“ und besetzten die Hauptstadt Mogadischu, sahen sich aber in der Folgezeit großem Widerstand ausgesetzt, den vor allem die islamistische Al-Shabaab, die sich unter der äthiopischen Okkupation von einer kleinen Miliz im Verband der „ICU“ zu einer autonomen politischen Bewegung entwickelte, leistete (vgl. Menkhaus 2009: 08). Mitte 2010 kontrollierte die Al-Shabaab, nachdem äthiopische Truppen 2009 das Land⁵⁶ verließen, weite Teile Zentral- und Südsomalias. Ihre Herrschaft konnte sie allerdings nicht nachhaltig festigen: „AMISOM“⁵⁷-Truppen, deren personelles Kontingent von der Afrikanischen Union mittlerweile deutlich aufgestockt, sowie das kenianische Militär eroberten ab 2012 kontinuierlich Territorium der Al-Shabaab. Als Konsequenz des stetigen Bodenverlustes, der besonders die urbanen Zentren betraf, zog sich die Gruppierung in die ruralen Gebiete zurück und wandte wieder verstärkt militärische Guerilla-Taktiken⁵⁸ an (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 04).

Das Jahr 2012 markierte auch für die Regierung einen bedeutsamen Schritt, vollzog diese im September des Jahres den Schritt von einer Übergangsregierung hin zum international unterstützten und legitimierten „Somali Federal Government“ („SFG“, vgl. Bryden 2013: 01). Im

⁵⁵ Islamische Gerichtshöfe traten in Somalia erstmals 1994 im Nordteil Mogadischus auf und standen eng mit dem Hawiye-Sub-Clan der Abgal in Verbindung. Das Ziel der islamischen Gerichtshöfe bestand in der Sicherstellung eines Mindestmaßes an Recht und Ordnung. Trotz einiger Rückschläge bauten die islamischen Gerichtshöfe in den Folgejahren ihren Einfluss aus, der sich auch auf Regionen abseits Mogadischus erstreckte, und vereinten sich als Allianz („ICU“). Mit der Al-Shabaab („Die Jugend“) verfügte die „ICU“ auch über einen militärischen Flügel. Im Juni 2006 übernahm die „ICU“ die Kontrolle über Mogadischu, vertrieb die Warlords und stellte erstmals seit Jahrzehnten wieder Frieden und Stabilität in der Stadt her (vgl. Barnes/Hassan 2007: 02–04).

⁵⁶ Zeitgleich lenkte die Piraterie vor der somalischen Küste die internationale Aufmerksamkeit auf Somalia (vgl. Petrovic 2011: 84; Matthies 2011: 24); resultierend aus den steigenden Piratenübergriffen setzte u.a. die Europäische Union mit „ATALANTA“ ab 2008 eine eigene Mission zur Sicherung der Seewege vor der somalischen Küste ein (vgl. Hainzl/Feichtinger 2011: 13).

⁵⁷ Mit der Afrikanischen Union („AU“) trat 2007 ein neuer Akteur zum Zwecke der Stabilisierung der politischen Lage sowie zum Schutz der Übergangsregierung in Somalia auf. Zentral dabei die Friedenstruppen der Afrikanischen Union, „AMISOM“ („African Union Mission in Somalia“), die nach Abzug der äthiopischen Armee eine tragende Rolle im Kampf gegen die Al-Shabaab spielen (vgl. Hainzl/Feichtinger 2011: 13; Bertelsmann Stiftung 2016: 03–04).

⁵⁸ Die Al-Shabaab machte damit die Transformation von einer Rebellengruppierung, die Kontrolle über Gebiete in einem Land verfügt, zu einer Terrorgruppe, die wahllos Anschläge auf ZivilistInnen und gegnerische KämpferInnen verübt, durch (vgl. Jones/Liepman/Chandler 2016: 29).

Unterschied zu den Vorgängerregierungen verfolgte das „SFG“ eine Agenda zum Wiederaufbau des Landes und benannte zeitnah zu erfüllende Prioritäten, die sie in der „Vision 2016“ verankerte (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 27–28). Dabei stehen mit der Begutachtung und Implementierung der provisorischen Verfassung, einer Demokratisierung sowie der finalisierten Bildung von Föderalstaaten drei Ziele im Vordergrund (vgl. Bryden/Thomas 2015: 05; 13).

Historisch liegt mit dem Clansystem eine Grundkonstante der somalischen Gesellschaft vor, auf die jede politische Gewalt Rücksicht nehmen muss, um sich auf längere Sicht im Land etablieren zu können. Islamistische Gruppierungen wie der Al-Shabaab bildeten davon keine Ausnahme, hing deren Erfolg zu großen Teilen vom richtigen Umgang mit jahrelangen Clananimositäten ab (vgl. Hansen 2012: 80). Das folgende Kapitel widmet sich den Hauptcharakteristika des somalischen Clansystems, der primären politischen Ressource in Zeiten staatlicher Instabilität (vgl. Webersik 2004: 517) sowie der wichtigsten „[...] *kollektiven und individuellen Identitätsreferenz, die konstitutiv für die somalische Gesellschaft wirkt*“ (Interview Steiner 2016).

05.03. Das somalische Clansystem

05.03.01. Grundcharakteristika

De meisten Somali sind Angehörige einer der fünf großen Clanfamilien, deren traditionelle Siedlungsräume sich über vier verschiedenen Staaten (neben Somalia Kenia, Äthiopien, Djibouti) erstrecken. Die Mehrheit dieser Siedlungsräume erweist sich zwar als territorial zusammenhängend, entbehrt aber einer historisch bestimmten, territorialen Fixierung (vgl. Zitelmann 2011: 33; Interview Steiner 2016).

Von den fünf Clanfamilien⁵⁹ formierten sich vier (Dir, Isaaq, Darod, Hawiye) unter den Bedingungen einer nomadischen Wirtschaftsform, die Rahanweyn zeichnen sich hingegen durch eine agro-pastorale Produktionsweise aus. Distinktionen existieren auch in geografischer Natur: Die Dir leben überwiegend in der Republik Djibouti, im Nordwesten Äthiopiens sowie im äußersten Nordwesten Somalias⁶⁰. Die Mehrheitsbevölkerung in Nordsomalia stellt allerdings die Clanfamilie der Isaaq, welche die de facto Unabhängigkeit der Republik Somaliland von Somalia forcierte. Auf der größten Fläche des von Somali besiedelten Territoriums leben die Darod: Ihr Siedlungsgebiet umfasst weite Teile der Somali-Region Äthiopiens (Ogaden), das

⁵⁹ Nach Schätzungen verläuft die prozentuelle Bevölkerungsverteilung der Clans in Somalia auf folgende Weise: Darod 21%, Dir 7%, Hawiye 23%, Isaaq 22%, Rahanweyn (inklusive Digil) 20% und Minderheiten außerhalb des Clansystems 4–6% (vgl. Abbink 2003: 351).

⁶⁰ Lediglich der Dir-Sub-Clan der Bimaal lebt geografisch abseits der anderen Dir-Clans an der Banadir-Küste Südsomalias (vgl. Zitelmann 2011: 33).

Puntland sowie den Süden Somalias und den Norden Kenias. Die Hawiye sind unterteilt in den Kategorien der „ersten Migration“ und der „zweiten Migration“: Die Hawiye der „ersten Migration“ leben im südlichen Gebiet der Somali-Region Äthiopiens und in Nordkenia und nicht auf somalischen Staatsgebiet; die Hawiye der „zweiten Migration“ bewohnen das Benaadir-Hinterland mit der Hauptstadt Mogadischu und die Regionen Hiiraan und Mudug (vgl. Zitelmann 2011: 33–34; Lewis 2008: 04–05).

Abgrenzend von diesen vier Gruppen lebt die Clanfamilie der Rahanweyn (samt der Sub-Gruppen Digil und Mirifle) in der landwirtschaftlich nutzbaren Region zwischen den Flüssen Juba und Schabelle im Süden Somalias, wo sie Agropastoralismus betreiben (vgl. Zitelmann 2011: 34). Die überwiegend sesshaften Rahanweyn unterscheiden sich nicht nur auf Grund ihrer Wirtschaftsweise von den nomadischen Clans, sondern auch durch ihre Sprache, einem spezifischen Dialekt des Somali, dem „Af-Maymay“ (vgl. Lewis 2008: 03), sowie ihrer Tendenz, Fremde in die Clanfamilie zu inkorporieren (vgl. Helander 1996: 48–49).

Genetisch weist der Gruppenverband der Somali eine Verbindung über die männliche Linie auf und charakterisiert sich als segmentäres Gesellschaftsmodell. Der Ausgangspunkt der somalischen Genealogie besteht im fiktiven Bruderpaar Samaal und Sab, über welches die Clans verwandtschaftliche Verbindungen zur Familie des Propheten Mohammad beanspruchen (vgl. Zitelmann 2011: 36). Die nomadisch-pastoralen Clanfamilien sehen Samaal als Vorfahre, den sie zugleich als Begründer des Namens „Somali“ betrachten. Die Rahanweyn hingegen führen sich auf Sab zurück (vgl. Lewis 1999: 11). Die von Samaal abstammenden Clanfamilien erheben den Anspruch einer höheren gesellschaftlichen Position, die sie mit der Abhängigkeit der Sab-Clans von der Landwirtschaft sowie der Integration fremder Elemente in deren System begründen (vgl. S. Samatar 1993: 77).

05.03.02. Die traditionelle Organisationsform der somalischen Clans

Das segmentäre Organisationsmodell der somalischen Clans kennzeichnet sich durch eine Unterteilung in Clanfamilie, Clan, Sub-Clan bzw. maximale Abstammungslinie und Kompen-sationsgruppe („dia/mag⁶¹-paying group“, vgl. Lewis 1999: 04; Zitelmann 2011: 40) sowie durch eine dynamische Bündnispolitik zwischen den einzelnen Segmenten, die im Konflikt-fall auftritt, aber jeweils im Gesamten zu einem Gleichgewicht der Kräfte führt (vgl. Spilker 2008: 12–13).

⁶¹ „Dia“ weist auf den arabischen Begriff „diya“ hin, der eine Kompensation für Mord benennt. Das somalische Äquivalent hierfür ist „mag“ (vgl. Lewis 1999: 162).

Die oberste Grenze des Clanwesens liegt in der Clanfamilie⁶², deren Möglichkeiten eines Agierens als politische Einheit durch die Menge ihrer Mitglieder sowie deren regionaler Zerstreutheit großen Einschränkungen unterliegt. Als politische Einheiten fungieren deswegen die Clans („tol“), die zu bestimmten Formen territorialer Exklusivität⁶³ tendieren (vgl. Lewis 1999: 04) und eine historische Tiefe von 15–20 Generationen vorweisen (vgl. Zitelmann 2011: 39). Die Mitglieder eines Clans leiten ihre Identität aber nicht durch eine räumliche Einheit, sondern von der gemeinsamen agnatischen Abstammung ab (vgl. Lewis 1999: 05). Die meisten Samaal-Clans verfügen über eine Führerschaft in Form eines Sultans („soldaan“) oder eines „bokor“ (vgl. S. Samatar 1993: 74), repräsentiert vom Clan-Ältesten, dem jedoch zwingende politische Autorität fehlt (vgl. Renders 2007: 48).

Unterhalb der Ebene des Clans rangiert der Sub-Clan bzw. die maximale Abstammungsgruppe („qolo“), welche sechs bis zehn Generationen umfasst. Heirat findet dabei außerhalb der maximalen Abstammungsgruppe statt (Clanexogamie). Unter dem Segment der Clanexogamie liegt jene der „jilib“ (vgl. Zitelmann 2011: 44–45), der Kompensationsgruppe und gleichsam kleinsten und stabilsten politischen Einheit⁶⁴, die besonders in Fragen des Mords, der körperlichen Verwundung und Insultierung Bedeutung erlangt (vgl. Lewis 1999: 162). Mitglieder der Kompensationsgruppe sind über das Gewohnheitsrecht „xeer“ miteinander verbunden, wodurch eine Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung der Mitglieder gegenüber anderen Kompensationsgruppen vertraglich sichergestellt wird (vgl. A. Samatar 1989: 25–26).

Jeder Somali wird in eine Kompensationsgruppe, die aus zwischen 300 und 3000 Männer besteht, hineingeboren und erlangt nur durch diese politischen und rechtlichen Status; Individuen können nicht als selbstständige, unabhängige politische Einheit agieren oder alleine die Kompensation⁶⁵ zu leisten (vgl. Lewis 1999: 170–171).

Dabei existieren verschiedene Formen des Arrangements der Bezahlung⁶⁶. Im Regelfall erfolgt eine Teilung des gesamten „Blutpreises“ in zwei Teile: Den größeren Teil („mag deer“)

⁶² Die Länge der Genealogie zeigt sich von der Größe der Clanfamilie abhängig und weist deswegen erhebliche Abweichungen auf. Die Darod-Clanfamilie zählt beispielsweise nicht weniger als 30 Generationen zu ihrem Stammvater auf (vgl. Lewis 1999: 04).

⁶³ Dieses Territorium wird durch die nomadischen Wanderrouten definiert und verfügt deswegen über keine exakte Grenzziehung, wodurch die Gebiete benachbarter Clans überlappen (vgl. S. Samatar 1993: 75).

⁶⁴ Eine zentrale Rolle spielt hierbei der „shir“, der Rat der Clanältesten, der Übereinstimmung zur Setzung von Aktionen verlangt (vgl. Zitelmann 2011: 42; 45).

⁶⁵ Traditionell werden die Entschädigungen in Form von Geld oder Kamelen geleistet (vgl. S. Samatar 1993: 75). Für den Mord an eine Frau müssen 50, für den an einen Mann 100 Kamele bezahlt werden (vgl. Lewis 1999: 163).

⁶⁶ Im Falle von Mord zahlt beispielsweise die „dia“-Gruppe des Mörders Kompensation an jene des Opfers. Falls diese Kompensation nicht erbracht wird, führt die Verwandtschaft des Opfers im Regelfall die Blutrache

bezahlen und bekommen alle Mitglieder der Gruppe. Der kleinere Teil („jiffo“) wird von der direkten Verwandtschaft der Gruppierung, die entweder für den Mord verantwortlich ist oder deren Mitglied getötet wurde, geleistet (vgl. Lewis 1999: 172–173). „Jiffo“-Gruppen treten besonders bei kleineren Entschädigungsforderungen auf, die nicht das Handeln der gesamten Kompensationsgruppe erfordern (vgl. S. Samatar 1993: 76).

Fernab ihres eigentlichen Zweckes avancierten sowohl „dia“-Gruppen als auch „jiffo“-Gruppen zu wichtigen Einheiten im Feld politischer und sozialer Organisation. Durch ihre Funktionsweise mit einer gegenseitigen Unterstützung der Mitglieder als zentrales Prinzip konnten ökonomische und andere Krisen abgedeckt werden (vgl. S. Samatar 1993: 76).

Dabei unterlief ihre Bedeutung in der somalischen Gesellschaft verschiedene Veränderungsdynamiken: 1964 existierten um die 1.000 Kompensationsgruppen in Somalia (vgl. S. Samatar 1993: 76), mit denen, fernab des Staates, verschiedenste Belange der Gesellschaft geklärt wurden. Unter Siad Barre erfuhren die „dia“-Gruppen zwar Einschränkungen und wurden formal abgeschafft und verboten⁶⁷, erhielten aber nach Ausbruch des Bürgerkriegs wieder einen starken Bedeutungsgewinn (vgl. Zitelmann 2011: 40).

05.03.03. Das Gewohnheitsrecht „xeer“

Dieser Bedeutungsgewinn zeigt sich vor allem in Regionen fernab der Kontrolle einer regionalen somalischen Administration. In diesen Gebieten dient das „xeer“, das Gewohnheitsrecht der Clans mit Elementen der „Sharia“-Gesetzgebung (vgl. Zuin 2008: 94) weiterhin als dominante Rechtsquelle (vgl. Ellisie 2012: 570), handelt es sich hierbei um eine Zusammenstellung von Regeln und Verpflichtungen, die von den Clanältesten in Friedensverhandlungen getroffen wurden. Aufgrund großer lokaler Differenzen gilt die Universalisierung des „xeer“ für alle somalischen Gebiete als umstritten; dennoch existieren gewisse Prinzipien, die in allen Variationen des somalischen Gewohnheitsrechts vorzufinden sind. Diese zentralen Aspekte des „xeer“ werden „xissi adkaaday“ genannt (vgl. Le Sage 2005: 32) und umfassen die kollektive Bezahlung der „dia“, die Verpflichtung zur Verschonung bestimmter Gruppen wie religiöser Würdenträger und alter Menschen bei Konflikten zwischen Clans, familiäre Verpflichtungen wie den Brautpreis sowie Vorschriften für den Umgang mit Ressourcen (vgl. PDRC 2003: 19–20).

durch, die nicht nur den Täter selbst, sondern auch willkürliche Mitglieder seiner „Lineage“ betrifft; ein Umstand, der erneut Forderungen nach Kompensation oder Rache in Gang setzt (vgl. Hesse 2011: 05).

⁶⁷ In der Barre-Zeit war staatliches Recht gegenüber Gewohnheitsrecht immer vorrangig; dies schloss auch die Peripherie mit ein (vgl. Interview Steiner 2016).

Das Gewohnheitsrecht wird schließlich in „xeer guud“ und „xeer gaar“ unterteilt, wobei „xeer guud“ Regeln für das tägliche Zusammenleben, zivile Angelegenheiten sowie die Austragung von Clankonflikten enthält, während „xeer gaar“ ökonomische Belange ordnet. Da das „xeer“ jemals weder vollständig kodifiziert noch formalisiert wurde, sondern einer oralen Weitergabe zwischen den Generationen unterliegt, weist das Gewohnheitsrecht große Interpretationsspielräume auf. Bewahrt und implementiert wird das „xeer“ durch eine Gruppe respektierter Ältester, die gemeinsam den „xeer begti“ bilden (vgl. Le Sage 2005: 33–34).

Die Ältesten spielen auch bei der Anwendung des „xeer“ eine zentrale Rolle: Ereignet sich ein Verstoß gegen das Gewohnheitsrecht, wird eine Delegation der Ältesten, genannt „ergo“, von einem, beiden oder einem neutralen Clan entsandt und mit der Mediation des Falles beauftragt. Über den Fall entscheidet der „xeer begti“, gebildet aus Vertretern der involvierten Clans sowie einer neutralen Partei. Dieser kann für seine Entscheidung zwischen zwei Optionen wählen: Entweder entscheidet der „xeer begti“ für die Eröffnung eines Mediations- oder eines Schlichtungsprozesses („masalaxo“ bzw. „gar dawe“). Beim Mediationsprozess werden die Gesetze des „xeer“ ausgesetzt, um eine Entscheidung zu treffen, die beide Parteien zufriedenstellt. Im Schlichtungsprozess, angewendet bei besonders gravierenden Verbrechen und Wiederholungstaten, erfolgt die Umsetzung der traditionellen Regeln, wodurch die Angelegenheit mit einem Sieger und einem Verlierer endet (vgl. Le Sage 2005: 35).

Im somalischen Kontext bietet das „xeer“ einige Vorteile zum formalen Recht auf, welches in vielen Fällen von Korruption und Voreingenommenheit, bedingt durch eine Kontrolle seitens mächtiger Gruppen, gekennzeichnet ist und daher bei einem Großteil der Bevölkerung nicht über Legitimität verfügt. Der Zugang zum formalen Recht erweist sich, vor allem in ruralen Gebieten, als eingeschränkt; das informelle Recht hingegen resultiert aus den Bedingungen vor Ort, repräsentiert lokale Kultur und Traditionen und weist deswegen auch eine höhere Legitimität auf. Auf Grund des sozialen Drucks ist schließlich die Einhaltung der Entscheide des „xeer gurti“ deutlich stärker ausgeprägt als jene, die durch das formale Recht getroffen werden (vgl. Zuin 2008: 96–97).

Diese Vorteile stehen allerdings einigen zentralen Schwächen des Gewohnheitsrechts gegenüber: Die Funktionalität des „xeer“ ist am höchsten, wenn das Kräfteverhältnis der involvierten Parteien sich möglichst ausgewogen gestaltet. Minderheiten außerhalb des Clansystems mit äußerst begrenzten Machtmitteln werden durch die Mechanismen des „xeer“ hingegen marginalisiert (vgl. Zuin 2008: 97; Le Sage 2005: 36). Die Rolle der Ältesten unterließ, beginnend mit der Kolonialzeit, starken Veränderungsdynamiken, die in einem Vertrauensverlust im Vergleich zu religiösen Autoritäten resultierten: Seit die Ältesten, im Gegensatz zu

den religiösen Autoritäten⁶⁸, von verschiedenen somalischen Regierungen bezahlt werden, stehen sie in der Öffentlichkeit unter stetigem Korruptionsverdacht (vgl. Le Sage 2005: 36–37).

Mit der Entwicklung der somalischen Gesellschaft hielt das „xeer“ kaum Schritt, was sich in einer Schwäche des Gewohnheitsrechtes im urbanen Somalia manifestiert. Zudem überstieg die Brutalität des Bürgerkriegs mit den zahlreichen Opfern die rechtlichen Grenzen des „xeer“, eine Adaption an die moderne Ökonomie schlug bisher fehl. Viele der progressiveren Elemente des Gewohnheitsrechts, die wesentlich zur Beibehaltung sozialer Ordnung nach dem Kollaps des Staates beitrugen, unterminierte die Realität des Bürgerkriegs; dazu zählt die Tötung von Personengruppen, die nach „xeer“ im Konfliktfall verschont werden sollten. Das Gewohnheitsrecht selbst kam auch zunehmend mit internationalen Menschenrechtsstandards sowie mit der islamischen „Sharia“-Gesetzgebung in Konflikt. Neben der Verlagerung der Verantwortung von der individuellen auf die Ebene des Kollektives steht vor allem der exkludierende Charakter des „xeer“ gegenüber Frauen im Zentrum der Kritik (vgl. Le Sage 2005: 38). Weitere Problematiken bestehen in der Varianz des Strafrahmens für gleiche Verbrechen (bedingt durch die fehlende Kodifizierung) und dem Einsatz der Todesstrafe (vgl. Zuin 2008: 97).

Eine Implementierung des Gewohnheitsrechts bedarf daher einer starken Regierung mit der Fähigkeit, die dargestellten, fundamentalen Schwächen zu korrigieren, ohne dabei große Änderungen am Recht direkt vorzunehmen. Die Rolle der Regierung soll eine überwachende sein, eine Einmischung in die traditionellen Praktiken des „xeer“ vermieden werden⁶⁹. Für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die den Rahmen des „xeer“ übersteigen, empfiehlt sich die Anwendung von „ad hoc“-Tribunalen nach dem Beispiel Ruandas (vgl. Zuin 2008: 97–99).

Für Peter Sensenig legt die Bedeutung des „xeer“ vor allem in der Promotion von Friedensschlüssen, die einen integralen Teil für eine Befriedung Somalias einnehmen (vgl. Sensenig 2016: 154):

„One way in which the renewal of Somalia can begin is for Somalis to rediscover and reaffirm their cultural traditions that preserve communal solidarity. Xeer plays a critical role in the preservation of society through the promotion of restitution for wrong-

⁶⁸ Religiöse Autoritäten werden als objektiv und unabhängig von monetären Einflüssen angesehen und können größeren Druck gegenüber unwilligen Clans ausüben (vgl. Le Sage 2005: 36).

⁶⁹ Auch die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen sollten nicht in die Mechanismen des Gewohnheitsrechts eingreifen; die Vergangenheit zeigt, dass gezwungene Anpassungsversuche solcher Systeme an globale Standards eine Transformation des Systems selbst und große Einschränkungen in dessen Effektivität zur Folge haben (vgl. Zuin 2008: 98).

doing rather than retaliation. The tradition is flawed—as in any tradition—by inequalities at a practical level, especially with regard to the exclusion of women. Nevertheless, xeer serves as a constant reminder of peacemaking possibilities in the face of violent acts“ (Sensenig 2016: 154).

Auch dieser Umstand bietet ein starkes Argument, warum das „xeer“ zumindest zur Unterstützung des staatlichen Justizsystems in der „Föderalen Republik Somalia“ implementiert werden sollte⁷⁰.

05.03.04. Zwischenfazit

Aus den geschilderten Gründen verfügen die Clans über eine immanent wichtige Position in der somalischen Gesellschaft, die jede Form der staatlichen Organisation vor eine Herausforderung stellt. Mit „*Ein Staat wird den Somalis nie interessieren. Deswegen ist jedes Projekt im Vorhinein zum Scheitern verurteilt*“ (Interview Steiner 2016) fasst Martina Steiner die grundlegende Problematik zusammen. Das Konzept des Staates ist der somalischen Kultur nicht nur fremd, vielmehr ist die dynamische Organisationsweise der somalischen Clans mit wechselnden Allianzen (vgl. Interview Steiner) grundsätzlich „antistaatlich“ (Prunier 2011). Das Scheitern der bisherigen Versuche der internationalen Staatengemeinschaft zum Wiederaufbau eines Zentralstaates in Somalia sind daher auch das Ergebnis einer Ignoranz gegenüber den lokalen Gegebenheiten, die nicht mit eurozentristischen Konzepten in Einklang zu bringen sind (vgl. Menkhaus 2008: 52–53). Ein organisch entwickeltes Regierungssystem trägt deswegen die höchste Wahrscheinlichkeit zu nachhaltiger Stabilität: „*Je organischer das Regierungssystem in Somalia ist, desto wahrscheinlicher wird es überleben und sich entwickeln, trotz des schwierigen Umfelds, das Somalia für die Wiederherstellung von Staatlichkeit hat*“ (Menkhaus 2008: 54).

Im folgenden Kapitel wird untersucht, inwiefern das angedachte föderale System den spezifischen lokalen Anforderungen entspricht und welche Herausforderungen und Perspektiven für die „Föderale Republik Somalia“ bestehen.

⁷⁰ In Somaliland und Puntland existiert bereits eine Mischform aus „xeer“, Sharia-Gesetzgebung und staatlichem Recht (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 14).

06. Die „Föderale Republik Somalia“

„A phrase often repeated by the previous Puntland president [Faroole] is that Somalis need to share certain things, but they also should not share other things“ (Heritage Institute for Policy Studies 2015: 00:44–00:49).

Seit 2002 steht das föderale Prinzip im Zentrum aller Bemühungen zu einer Stabilisierung der politischen Lage in Somalia (vgl. Mosley 2015: 04). Wichtige Etappenziele bildeten die Etablierung des „Somali Federal Government“ (SFG) im Jahr 2012 (vgl. Bryden 2013: 01) und die „Vision 2016“ mit dem Ziel einer fertigen Ausarbeitung der Föderation und der Demokratie bis 2016 (vgl. Bryden/Thomas 2015: 08). Das folgende Kapitel verfolgt zwei Anliegen: Zunächst wird die Entwicklung der föderalen Regierung, ausgehend von den Mbagathi-Friedenskonferenz, dargestellt. Nachfolgend stehen die Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“ im Zentrum. Dabei greife ich auf den legalistisch-institutionellen Ansatz Daniel Elazars zurück und analysiere das föderale System Somalias anhand dieses Konzepts.

06.01. Entwicklung zum „Federal Government of Somalia“

06.01.01. Der Mbagathi-Friedensprozess: 2002–2004

Vorausgehend für den Mbagathi-Friedensprozess im Oktober 2002 war das Scheitern des „TNG“ („Transitional National Government“), das zwei Jahre zuvor in Djibouti initiiert wurde, aber bei großen Teilen der somalischen Bevölkerung keine Legitimität verfügte und nur wenige Teile des Landes kontrollieren konnte (vgl. Spilker 2008: 24). Den nächsten und insgesamt vierzehnten Versuch (vgl. Schlee 2008: 163) zur Regierungsbildung leitete die Regionalorganisation „IGAD⁷¹“ („Intergovernmental Authority on Development“) ein und wurde zwischen 2002 und 2004 im kenianischen Mbagathi abgehalten. Neben den relevanten Clans wies die Friedenskonferenz auch eine Inklusion der wichtigsten Kriegsherren auf. Deren Beteiligung sollte sich auf die Überlegungen der Teilnehmenden auswirken und damit den Status

⁷¹ Die „IGAD“ entstand 1986 als „IGADD“ („Intergovernmental Authority on Drought and Development“) und sollte zunächst als Frühwarnmechanismus für humanitäre Notsituationen fungieren. Ab 1995 erweiterte die, mittlerweile reformierte und in „IGAD“ umbenannte Organisation, ihren Aufgabenbereich auf Felder wie die regionale Sicherung von Frieden und Sicherheit und gemeinsamer Entwicklungsstrategien (vgl. Terlinden 2004: 01). Mitglieder der „IGAD“ sind die Staaten Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda (vgl. IGAD 2016).

der neuen Regierung im Land verstärken; eine Hoffnung, die allerdings nicht der Realität entsprach⁷² (vgl. Lewis 2008: 83).

Geprägt von starken internationalen Eingriffen, grassierender Korruption sowie Stimmenkauf (vgl. Lewis 2008: 83) erfolgte die Bildung eines Übergangsparlaments und einer Übergangsregierung. Die Verteilung der 275 Sitze im Parlament ging mit der Anwendung eines proportionalen Schlüssels⁷³, zur Sicherstellung einer Repräsentation der Clans⁷⁴ und der Kriegsherren, einher. Im Oktober 2014 erfolgte die Wahl von Abdullahi Yusuf Ahmed zum neuen Präsidenten (vgl. Spilker 2008: 24), die gleichsam eine Machtverschiebung bedeutete: „*The Transitional Federal Government (TFG), which succeeded the TNG in November 2004, saw Somalia's leadership shift from the Mogadishu-centred, Hawiye and Islamist dominated coalition to the federalist, Darood and Ethiopian backed coalition, with Abdullahi Yusuf chosen as the transitional president*“ (Bradbury/Healy 2010: 13).

Abdullahi Yusuf, ein ehemaliger Widerstandskämpfer gegen das Barre-Regime und zuvor Präsident der semi-autonomen Region Puntland (vgl. Lewis 2008: 83–84), stand vor allem auf Grund seiner Nähe zu Äthiopien von Anbeginn in der Kritik der somalischen Öffentlichkeit (vgl. Menkhaus 2008: 45). Ausdruck der Schwäche des „TFG“ war die späte Rückkehr nach Somalia, die erst 2005 stattfand. Der Regierungssitz musste allerdings, auf Grund der Gefahrenlage in Mogadischu, zunächst nach Jowhar, dann nach Baidoa⁷⁵ verlegt werden (vgl. Schlee 2008: 161–162). Die Übergangsregierung isolierte sich sowohl politisch als auch geografisch von der Bevölkerung, deren Vertretung sie beanspruchte: „*At home in Somalia, where it was not regarded as a legitimate government, the TFG soon found itself confronting growing public hostility to its claimed status. In fact it completely failed to develop any viable local, and no national administrative organisation and did not restrain, far less control, the criminal activities of its warlords 'ministers' and assemblymen*“ (Lewis 2008: 85).

Mit den islamischen Gerichtshöfen, die in der Zwischenzeit eine Union bildeten („ICU“), trat das „TFG“ in Konkurrenz; dies zeichnete sich spätestens nach dem Erfolg der Union gegen die „ARPCT“ („Alliance of the Restoration of Peace and Counter-Terrorism“), eine US-

⁷² Warlords in die Regierungsverantwortung aufzunehmen, steht diametral zu deren Handlungsinteresse, wie Günther Schlee zusammenfasst (vgl. Schlee 2008: 164): „*One should not expect any government services from the TFG. Warlords do not render services. Their job is to take, not to give*“ (vgl. Schlee 2008: 164).

⁷³ Die Sitze im Parlament wurden, gemäß der „4,5-Formel“, gleichmäßig zwischen den vier Clans Darod, Dir, Hawiye und Rahanweyn (Digle–Mirifle) aufgeteilt (vgl. Hesse 2011: 06), die jeweils über 61 Sitze verfügten. Zusätzlich wurden Minderheiten durch 31 Sitze im Parlament repräsentiert (vgl. Menkhaus 2004: 05).

⁷⁴ Hinsichtlich der Vertretung der Clans sind Parallelen zum System im Libanon erkennbar, so Ken Menkhaus (vgl. Menkhaus 2004: 06): „*Die Institutionalisierung von Clan als Grundlage politischer Vertretung imitiert das libanesische Glaubenssystem mit all seinen Stärken und Schwächen*“ (vgl. Menkhaus 2004: 06).

⁷⁵ Baidoa befindet sich etwa 250km von Mogadischu entfernt, im somalischen Inland (vgl. Leonard/Ramsay 2013: 08).

finanzierte Allianz von Warlords, im bewaffneten Kampf um Mogadischu ab (vgl. Hoehne 2011a: 132). Die folgenden territorialen Zugewinne der „ICU“ brachten das „TFG“ in weitere Bedrängnis. Als die Truppen der Union vor Baidoa standen, reagierte der engste Verbündete der Übergangsregierung, Äthiopien, und intervenierte im Dezember 2016 offiziell in Somalia (vgl. Hoehne 2011a: 133; 136).

Der äthiopischen Armee, ausgestattet mit einer 14.000-SoldatInnen umfassenden Bodentruppe, mehreren Dutzend Panzern und einer Luftwaffe, war den schlecht bewaffneten und wenig erfahrenen Truppen der „ICU“ deutlich überlegen. Eine Woche nach Start der Intervention zogen die äthiopischen Truppen, gemeinsam mit jenen des „TFG“, siegreich in die Hauptstadt Mogadischu ein. Die Zerschlagung der „ICU“ verlief erfolgreich, seine Führungsfiguren befanden sich auf der Flucht (vgl. Hoehne 2011a: 136).

Allerdings zeigten sich schnell die negativen Folgen der Militärintervention, welche die eigentlichen Ambitionen konterkarierten (vgl. Hoehne 2011a: 136): „*However, rather than protecting and strengthening the TFG, Ethiopia's intervention had the effect of weakening the TFG and confirming in the minds of Somalis that the TFG was indeed the puppet government of the Ethiopians*“ (Leonard/Ramsay 2013: 08).

Der Widerstand gegen die Besatzung Mogadischus folgte prompt. Neben reorganisierten islamistischen Gruppierungen traten Hawiye-Milizen auf, die nicht nur die äthiopischen Truppen, sondern auch die Darod-dominierte Regierung Yusufs bekämpften. Zum Schutz des „TFG“ entsandte die Afrikanische Union „AMISOM“, eine unter dem Mandat der UNO stehende Friedenstruppe. Von den konzipierten 8.000 SoldatInnen, die in Mogadischu stationiert werden sollten, war „AMISOM“ zunächst allerdings weit entfernt: Im März 2007 stellte lediglich Uganda 1700 SoldatInnen ab, ein Jahr später ergänzt durch 850 burundische SoldatInnen (vgl. Hoehne 2011: 136–137).

Bis 2008 konnte das „TFG“ nicht nur keines seiner politischen Ziele erreichen, sondern befand sich in direkter Abhängigkeit ausländischer Truppen, wodurch bei den SomalierInnen keinerlei Basis mehr für die Legitimität der Regierung Yusufs bestand. Die Periode zwischen 2006 und 2008 bedeutete deshalb auch einen erheblichen Rückschritt in der Entwicklung Somalias (vgl. Bradbury/Healy 2010: 14): „*The three years from 2006-08 were catastrophic for Somalis. Military occupation, a violent insurgency, rising jihadism and massive population displacement has reversed the incremental political and economic progress achieved by the late 1990s in south central Somalia*“ (Bradbury/Healy 2010: 14).

06.01.02. Der Djibouti-Prozess: 2008–2009

Als Antwort auf die katastrophale Situation, in der sich Somalia 2008⁷⁶ befand, wurde im Ausland der Versuch, durch eine Regierungsumbildung für Stabilität zu sorgen, unternommen. Im Zentrum stand dabei die „ARS“ („Alliance for the Liberation of Somalia“), die sich bereits Mitte 2007 in der eritreischen Hauptstadt Asmara aus Teilen der ehemaligen Spitze der „Union islamischer Gerichtshöfe“, unter der Führung Sheikh Sharif Sheikh Ahmeds und Sharif Hassan Sheikh Adens, einem ehemaligen Sprecher des somalischen Parlaments, formierte (vgl. Hoehne 2011: 139).

Die Vereinten Nationen sahen in der Inklusion der „ARS“ in das „TFG“ eine Möglichkeit, den militanten Islamisten die Basis für ihren Aufstand zu entziehen. Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, dem die Rolle eines „moderaten“ Islamisten zugeschrieben wurde, stand dabei im Mittelpunkt der UN-Bemühungen, welche den Annäherungsprozess zwischen „ARS“ und „TFG“ koordinierte (vgl. Hoehne 2011: 139).

Im Juni 2008 begannen Gespräche zwischen „ARS“ und „TFG“ in Djibouti. Resultierend aus der ersten Phase der Verhandlungen war eine Einigung über die Neuformierung des „TFG“, dessen Parlament durch die Inklusion der „ARS“-Mitglieder eine Erweiterung von 275 auf 550 Personen erfuhr (vgl. McGhie 2010: 23). Im Dezember 2008 trat Abdullahi Yusuf aus seinem Amt zurück und machte damit den Weg für Sharif Sheikh Ahmed frei, der bei den folgenden Neuwahlen im Januar 2009 als Sieger hervorging⁷⁷. Entwicklungen in Somalia konterkarierten jedoch den Optimismus der internationalen Staatengemeinschaft, regierte die Al-Shabaab in der Zwischenzeit große Teile Süd- und Zentralsomalias und Äthiopien zog, wie abgemacht, seine Truppen ab (vgl. Hoehne 2011: 140–141).

Die Situation gestaltete sich bei Sheikh Sharif Ahmeds Rückkehr nach Mogadischu dementsprechend schwierig. Der Machtradius der Regierung umfasste nur wenige Häuserblocks der somalischen Hauptstadt, der Aufstand der islamistischen Milizen Al-Shabaab und Hizbul Islam⁷⁸ verhinderte die Durchführung praktischer politischer Maßnahmen. Fernab der Auseinandersetzung mit den Milizen offenbarte das „TFG“ auch in seinen Planungen gravierende Defizite, die sich am stärksten im Fehlen eines umfassenden nationalen Versöhnungsplans

⁷⁶ Zwischen 2006 und 2008 wurden in Somalia 1,3 Millionen Menschen vertrieben, 60.000 flohen aus dem Land, 3,6 Millionen waren abhängig von Hilfslieferungen (vgl. Bradbury/Healy 2010: 14).

⁷⁷ Sharif Sheikh Ahmed setzte sich gegen zehn Kandidaten durch und gewann mit 293 Stimmen im zweiten Wahldurchgang gegen Masla Mohammed Siad Barre, Sohn des ehemaligen Diktators Siad Barre (vgl. Apuuli 2011: 49–50).

⁷⁸ Hizbul Islam, übersetzt „Islamische Partei“, wurde vom ehemaligen „ARS“-Mitglied Sheikh Hassan Dahir Awey 2009 gegründet. Der Hizbul Islam schlossen sich mehrere kleinere islamistische Milizen an, die Al-Shabaab agierte jedoch unabhängig von ihr. Ende 2010 übernahm schließlich die Al-Shabaab die Hizbul Islam (vgl. Hoehne 2011a:141–143).

bemerkbar machten. Erst auf Initiative des Premierministers Abdirashid Omar Sharmarke konnte ein „Sechs-Punkte-Plan⁷⁹“ für Somalia geschaffen und mit großer Mehrheit des Parlaments abgesegnet werden (vgl. Apuuli 2011: 51).

Zudem erwiesen sich die Allianzen mit den Milizen, die im Djibouti-Prozess mitwirkten, als äußerst brüchig, wie besonders das Beispiel der „ASWJ⁸⁰“ beweist; eine Miliz, die zunächst, als Verbündeter der Regierung, aktiv Al-Shabaab und Hizbul Islam in den Provinzen Galgadud und Hiiran bekämpfte, im September 2009 aber die Kooperation beendete und sich vom „TFG“ distanzierte (vgl. Apuuli 2011: 51), am Garowe-Prozess 2011 aber wieder mitwirkte (vgl. Hammond 2013: 184).

Ähnlich wie die Vorgängerregierung, verfügte auch das neu konstruierte „TFG“ nicht über Legitimität in der somalischen Bevölkerung, sondern erfuhr diese weiterhin nur durch die regionale und internationale Gemeinschaft. Die Regierung selbst erwies sich ebenfalls nicht als friktionsfreier Akteur, sondern war von starken internen Spannungen gekennzeichnet, die sich 2011 vor allem im Rücktritt des Premierminister Sharmarke ausdrückten (vgl. Apuuli 2011: 51–52).

06.01.03. Ende der Transformationsphase: 2011–2012

Diese schwierigen Umstände bedeuteten aber keinen Stillstand in der Entwicklung des „TFG“: 2011 fanden eine Reihe von Gesprächen zwischen dem „TFG“, Vertretern der Regionalstaaten Galmudug und Puntland sowie der „ASWJ“ im puntländischen Garowe statt. Der „Garowe-Prozess“ wurde mit dem Ziel, einen Leitfaden⁸¹ für das Ende der Übergangsphase auszuhandeln, initiiert (vgl. Hammond 2013: 184). Am 09. Juni 2011 erfolgte der Beschluss einer Vereinbarung zwischen dem Präsidenten der Übergangsregierung und dem Sprecher des Parlaments in der ugandischen Hauptstadt Kampala. Das „Kampala Accord“ enthielt mit dem 20. August eine zeitliche Festlegung für das Ende der Übergangszeit und für die Wahl von Präsident und Parlamentssprecher, die innerhalb der nächsten zwölf Monate stattfinden sollte (vgl. UNPOS 2011: 01).

⁷⁹ Der „Sechs-Punkte-Plan“ umfasste folgende Aspekte: 1) Ein Ende des äthiopischen Engagement in Somalia, 2) Beendigung der Feindseligkeiten, 3) Implementierung eines Waffenstillstandes, 4) Entwaffnung, Demobilisierung und Integration der Milizen, 5) ein Arrangement zur Machtverteilung sowie 6) eine Formel zur Friedenssicherung (vgl. Apuuli 2011: 51).

⁸⁰ Die „ASWJ“ („Ahlu Sunna Wal Jama‘a“) ist eine islamistische Gruppierung, die 1991 zum Zwecke des Schutzes des traditionellen somalischen Sufismus gegründet wurde. Seit 2002 spielte die Gruppe, auf Grund ihrer vergleichsweise moderaten Haltung, eine wichtige Rolle bei Friedensinitiativen in Somalia (vgl. Shay 2008: 39–40).

⁸¹ Umstrittenster Punkt war die Zusammensetzung des Parlaments mit der Frage, ob weiterhin die „4,5 Formel“ angewendet werden sollte (vgl. Hammond 2013: 184).

Die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft war weiterhin stark, wie die Konferenzen von London und Istanbul 2012 bewiesen. Als größte Problematik entpuppte sich jedoch der enge Zeitplan, den beide Konferenzen noch weiter forcierten. Eine Folge davon waren überhastete Entscheidungen bei der Zusammenstellung der konstituierenden Versammlung als auch bei der provisorischen Verfassung, die innerhalb einer Woche abgesegnet werden musste (vgl. Hammond 2013: 185).

Trotz der nicht idealen Rahmenbedingungen boten die folgenden Wahlen⁸² vier große, zukunftsprägende Überraschungen auf. Der Sieg des politischen Newcomers Hassan Sheikh Mohamud, der sich in der Wahl zum Präsidenten gegen Sheikh Sharif Sheikh Ahmed durchsetzte, kam unerwartet, wurde jedoch als positives Signal⁸³ wahrgenommen. Hassan Sheikh Mohamud, der über einen zivilgesellschaftlichen Hintergrund⁸⁴ verfügt und sich in Friedensprojekten engagierte, blieb auch nach dem Kollaps des Staates, anders als seine Mitstreiter, in Somalia; ein Umstand, den die somalische Bevölkerung wohlwollend rezipierte (vgl. Hammond 2013: 186): „[...] unlike most of his rival candidates, Hassan had spent most of the period since the collapse of the Somali state living in Somalia; he was not parachuted in from the diaspora to take over the mantle of political leadership. This played well to Somalis inside the country, many of whom have so far felt alienated from a government leadership that does not understand their needs and interests because it has been picked from the diaspora“ (Hammond 2013: 186).

Ebenfalls überraschend fielen die Ergebnisse zur Wahl des neuen Parlamentssprechers und Premierministers aus, die eine klare Abgrenzung zur alten Führerschaft des „TFG“ darboten. Hinzu kam die Ankündigung der Kreation eines neuen, verkleinerten Kabinetts, zusammengesetzt aus lediglich zehn Mitgliedern. Als Begründung zur reduzierten Anzahl an MinisterInnen wurde eine effizientere Arbeitsgestaltung im kleineren Rahmen als auch die Möglichkeit, Korruption einzudämmen, genannt (vgl. Hammond 2013: 185–187).

Die Wahrnehmung der neuen Föderalregierung Somalias fiel international äußerst positiv aus. Neue Hoffnung entstand, dass mit dem „SFG“ endlich die richtigen Schritte für eine zukünftige Stabilisierung der Verhältnisse im Land gesetzt werden. Ein Grund hierfür lag im klar

⁸² Dabei wurde nach folgendem Prozedere vorgegangen: Die Clanältesten benannten 825 Delegierte für die konstituierende Versammlung, die ein 225-Personen umfassendes Parlament wählten. Dieses wiederum vollzog die Wahl des Präsidenten (vgl. Bryden 2013: 05).

⁸³ Die positiven Reaktionen auf die Wahl Hassan Sheikh Mohamud beruhten zu großen Teilen auf der Unzufriedenheit über die „kleptokratischen“ Vorgängen im „TFG“ unter Sharif Sheikh (vgl. Abbink 2013: 371): „For instance, a UN Monitoring Group investigation suggested that for every \$ 10 of the total \$ 131 m in funding received by the TFG in 2009–10, \$ 7 never made it into the state coffers“ (Abbink 2013: 371).

⁸⁴ Hassan Sheikh Mohamud arbeitete zuvor als Erzieher, gründete das Institut „SIMAD“ („Somali Institute for Management and Development“) und war programmatischer Manager des Zentrums für Forschung und Dialog in Mogadischu (vgl. Hammond 2013: 186).

erkennbaren, personellen Bruch zu den erfolglosen Vorgängerregierungen (vgl. Bryden 2013: 04): „*The SFG's first cabinet is likewise staffed with professionals and technocrats rather than former warlords or discredited political entrepreneurs from past, failed transitional governments*“ (Bryden 2013: 04).

Der neu entfachte Optimismus basierte auch auf Veränderungen in Mogadischu: Durch Verbesserungen in der Sicherheitslage zogen Zehntausende wieder in die Stadt, die Investitionen stiegen beträchtlich an, ein Gefühl von Normalität kehrte langsam zurück. Diese Entwicklung beruhte vor allem auf das Engagement von „AMISOM“, die Al-Shabaab in weiten Teilen des Landes zunehmend unter Druck setzte (vgl. Bryden 2013: 04).

Trotz dieser positiven Aspekte stand das „SFG“ vor großen Herausforderungen: Die Autorität der Regierung erstreckte sich nur über wenige Teile des Landes, Korruption lähmte zudem den Staatsapparat (vgl. Bryden 2013: 04–05). Al-Shabaab blieb ein stetiger Unsicherheitsfaktor, der zwar aus den großen Städten⁸⁵ des Landes vertrieben werden konnte, im Hinterland aber ungebrochen aktiv war (vgl. Marchal 2013: 12).

06.01.04. Aufbau und Entwicklung der föderalen Regierung: 2012–2016

Bei Amtsantritt kündigte Hassan Sheikh Mohamud seine politische Agenda in Form des „Six Pillar“-Plans an, der die Punkte Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und Versöhnung, ökonomischer Wiederaufbau, gemeinschaftliche internationale Beziehungen, Ausbau staatlicher Leistungen für die Bevölkerung sowie Einheit und Integrität Somalias enthielt (vgl. Abbink 2013: 371). Höchste Priorität nahmen dabei die Sicherheit im Land (vgl. Mosley 2016: 06) und der Aufbau eines wirksamen Justizsystems für Menschen aus den Al-Shabaab befreiten Gebieten ein (vgl. Abbink 2013: 370–371).

Wichtige Bedeutung kam dabei der provisorischen Verfassung zu, die als Fahrplan für die weitere Entwicklung des föderalen somalischen Staates gedacht war. Allerdings erwies sich die provisorische Verfassung, in ihrer Form als nicht komplettes, stellenweise inkohärentes Dokument, nicht für diese Rolle geeignet. Abhilfe schaffte das „SFG“ im September 2013 mit der Darlegung des Rahmenwerks „Vision 2016“, welches die Lücken der provisorischen Verfassung schließen sollte und die Zielsetzung der kommenden Jahre vorgab. Im Zentrum der „Vision 2016“ standen eine Komplementierung der Verfassung, Implementierung des Föderalsystems sowie Parlamentswahlen bis zum Ende der Amtsperiode (vgl. Bryden/Thomas 2015: 07–08).

⁸⁵ Besonders schwer traf Al-Shabaab der Verlust der Stadt Kismayo und des dortigen Hafens. Die direkten ökonomischen Auswirkungen beliefen sich in einer Halbierung des Lohns der Kämpfer (vgl. Tiwald 2013: 18).

Neben den Fortschritten traten zugleich wieder eine Reihe altbekannter interner Probleme auf, welche die Arbeit des „SFG“ blockierten (vgl. Abbink 2014: 367): „*Despite progress, the political order thus remained insecure due to the provisional nature of the 2012 constitution, weak party formation, clientelism, and the divisiveness of clan politics*“ (Abbink 2014: 367). Eine Folge der Spannungen innerhalb der Regierung waren der Rücktritt des Gouverneurs der Zentralbank, Yussur Abrar, nach nur sieben Wochen sowie ein Streit zwischen Präsident Mohamud und Premierminister Abdi Farah Shirdoon über den weiteren Kurs des Landes (vgl. Abbink 2014: 367).

Machtkämpfe zwischen Premier und Präsident waren in den verschiedenen somalischen Regierungskonstellationen stets vorhanden und lähmten die Handlungsfähigkeit. Im ersten Jahr des „SFG“ bemühten sich Mohamud und Shirdoon um eine harmonische Zusammenarbeit, die im zweiten deutliche Risse abbekam. Der Grund für die Spannungen lag im geteilten Exekutivsystem, das zu einem Kollisionskurs zwischen Präsident und Premier führte. Die Teilung der Exekutive in der Verfassung erfolgte mit Hinblick auf das Clansystem: Da Präsident und Premier jeweils einem anderen Clan angehören und die Verfassung auf einer Balance des Clangefüges basiert, wurden die Machtbefugnisse beider auf Kosten des anderen beschnitten. Das Ergebnis dieses Arrangements widersprach dem gewünschten Effekt, wurden dadurch Konflikte zwischen Premier und Präsident verstärkt, die Funktionen des Staates paralysiert und kommunale Spannungen angeheizt (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2013: 01–02).

Der Machtkampf zwischen Mohamud und Shirdoon endete mit einem Erfolg des Präsidenten. Shirdoon wurde, begründet mit Anschuldigungen von Korruption, Clanpolitik und Vetternwirtschaft, im Dezember 2013 aus seinem Amt gewählt und durch Abdiweli Sheikh Ahmed ersetzt. Shirdoons Ende galt als Rückschlag, agierte der Premier durchaus erfolgreich in seinem Amt und war federführend für eine Reihe von Gesetzen, die eine positive Auswirkung auf Somalia nahmen (vgl. Abbink 2014: 367).

Der Machtkampf beschädigte die Regierung auf mehreren Ebenen: Al-Shabaab konnte die Schwäche der Regierung ausnutzen und verübte eine Reihe von Anschlägen in Mogadischu, die in ihren Auswirkungen bisherige deutlich übertrafen (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2013: 02). Die somalische föderale Armee verblieb in einem schwachen Zustand und war, bedingt durch Clankonflikte, Opportunismus und einem hohen Grad an Abnützungsscheinungen, nicht fähig, die ihr zugetragenen Aufgaben zu erfüllen. Nach Absolvierung der international bezahlten Ausbildung verließen einige Soldaten die Armee und schlossen sich der Al-Shabaab nicht nur an, sondern verkaufen auch Equipment an die Islamisten. Die Ar-

mee selbst sah sich zudem Klagen über Missbrauch seitens der SoldatInnen sowie dem Vorwurf außergerichtlicher Tötungen ausgesetzt (vgl. Abbink 2014: 367). In er „SFG“ nahm Korruption als Folge der Krise ebenso zu wie die Veruntreuung von öffentlichen Geldern. Die Installation eines neuen Premierministers benötigte nicht nur Zeit, sondern auch Geld, welches an anderen Stellen eingespart werden musste (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2013: 02).

Nach Ende des Machtkampfes fiel die Zustimmung zum „SFG“ bei der Bevölkerung auf den niedrigsten Wert seit Einsetzung der neuen Regierung 2012 ab. Die Beziehung zu den Regionalstaaten, insbesondere Jubaland und Puntland, die eine zentrale Rolle in den Föderalplänen einnehmen, war zunehmend von Konflikten gekennzeichnet. Erschwerend fehlte weiterhin eine klare Strategie für die Konsolidierung des Föderalismus (vgl. Heritage Institute for Policy Studies 2013: 03).

Innenpolitische Spannungen durchzogen auch das Jahr 2014, in dem erneut ein Machtkampf zwischen Präsident und Premierminister ausbrach. Wie Shirdoon ein Jahr zuvor, musste sein Nachfolger Abdiweli ebenfalls vorzeitig seinen Posten räumen. Dem Mohamud-initiierten Misstrauensvotum gingen Differenzen bezüglich der Umstrukturierung des Kabinetts, welche der Präsident vollzog, sowie über die Bildung der Regionalstaaten im Föderalprozess voraus: Nach der Deklaration der neuen Regionalstaaten lag in deren Demarkation ein notwendiger nächster Schritt, der erhebliches Konfliktpotential in sich barg. Abdiweli stand, zur Unzufriedenheit der Clanallianz des Präsidenten in Mogadischu, hinter den Ansprüchen Puntlands auf die Region „Northern Mudug“. Als Nachfolger wurde mit Abdirashid Omar Sharmarke ein alter Bekannter der politischen Szene Somalias gewählt, war Sharmarke zwischen 2009–10 Premierminister des „TFG“ (siehe S. 71, vgl. Hansen 2015: 343).

Mit Hinblick auf die „Vision 2016“ kam das „SFG“ im Feld der Implementierung des „Föderalismus“ seinem Ziel einige Schritte näher (vgl. Lunn/Pick 2016: 09), verschärfte gleichzeitig aber Clankonflikte:

„The FGS initiated a process to establish federal states, which exacerbated local clan tensions and initiated a series of violent conflicts in different parts of the country. The federalization process has triggered political battles among local strongmen and mobilized their clan groups. Instead of using the federalization process as an opportunity to carry out local consultations and to initiate broader reconciliation process, the FGS seems to be making ad-hoc-decisions, and to be guided by an overriding aim to consolidate its central power vis-à-vis the regional entities“ (Bertelsmann Stiftung 2016: 02).

Somalia machte unter Mohamud also Fortschritte in Richtung Stabilisierung; eine Entwicklung, die jedoch gleichsam von zahlreichen Rückschlägen geprägt ist. Eine Reihe von Zielen, wie einer „One person, one vote“-Wahl für das Jahr 2016, erwiesen sich als unrealistisch und mussten in dieser Form aufgegeben werden (vgl. Lunn/Pick 2016: 09). Die Leistungsbilanz des Präsidenten fällt daher zwiespältig aus. Einerseits ist Somalia in einer weitaus besseren Kondition als bei Antritt des „SFG“ im Jahr 2012: Al-Shabaab ist zwar nicht besiegt, aber geschwächt, regionale Administrationen entstanden, welche die Vorstufe einer Föderation bilden und Mogadischu wurde als ökonomisches Zentrum wiederbelebt (vgl. Bryden/Thomas 2015: 07). Andererseits besteht auch im Jahr 2016 in der Al-Shabaab ein hohes Sicherheitsrisiko, verübt die Terrormiliz regelmäßig Anschläge in Somalia und Kenia. Neben Auseinandersetzungen mit der islamistischen Gruppierung brachen in den vergangenen Jahren regelmäßig gewalttätige Zusammenstöße zwischen clanbasierten Milizen aus, in denen auch die Truppen der Regierung involviert waren. Dem „SFG“ gelingt nach wie vor keine Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen, Korruption⁸⁶ lähmt den gesamten Staatsapparat (vgl. Hansen 2015: 342–343).

Viele Aufgaben, die eigentlich in den Tätigkeitsbereich der Regierung fallen, werden von informellen Systemen übernommen; mit Konsequenzen für die Regierung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 10): „*Informal mechanisms and institutions continue to dominate the execution of governance. These mechanisms comprise patronage networks based on a combination of personal interests as well as clan and religious affiliations. The informal system deeply penetrates the formal system of government, which is supported by international donors*“ (Bertelsmann Stiftung 2016: 10).

Eine ungebrochen große Abhängigkeit besteht zu den Truppen der „AMISOM“, auf welche die militärischen Erfolge gegen die Al-Shabaab maßgeblich beruhen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 10). Hinsichtlich der „Vision 2016“ weist vor allem der Implementationsprozess der Verfassung große zeitliche Verschiebungen auf, der Föderalprozess gestaltete sich hingegen deutlich positiver (vgl. Bryden/Thomas 2015: 08–09).

Aus genannten Gründen ist Somalia auch im Jahr 2016 ein höchst fragiler Staat, in dem viele der Hoffnungen, die 2012 in Präsident Mohamud gesetzt wurden, sich nicht erfüllten (vgl. Lunn/Pick 2016: 06). Welche Perspektiven und Herausforderungen für den Föderalismus in diesem Staat bestehen, untersuche ich im folgenden Kapitel.

⁸⁶ Im Korruptionsindex des Jahres 2015, herausgegeben von „Transparency International“, liegt Somalia an 167. und letzter Stelle (vgl. Transparency International 2016).

06.02. Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“

Nach dem Kollaps des Staates befürworteten nur wenige die Rückkehr eines stark zentralisierten Systems in Somalia. Für viele SomalierInnen bestand in der Introduktion von Nichtzentralismus eine Notwendigkeit für stabile Verhältnisse im Land. Umstritten war, welche Form eines nichtzentralisierten Systems für Somalia am besten geeignet ist. Mit der provisorischen Verfassung ging die Festlegung auf ein föderales System einher, die Debatten um die Praktikabilität des Föderalismus in Somalia wurden dadurch aber nicht beendet, sondern bekamen durch die zahlreichen Verzögerungen im Prozess stetigen Zulauf (vgl. Elmi 2014: 01).

06.02.01. Faktoren für die Funktionalität des Föderalismus in Somalia

Die Bedenken gegen ein föderales System begründen sich durch einen Blick auf die theoretischen Grundlagen des Föderalismus. Im Abgleich mit den begünstigenden Faktoren für Föderalismus erfüllt Somalia eine Vielzahl der Faktoren nicht (siehe Kapitel 03.01.02 und 03.01.05). Die Existenz eines Nationalgefühls, wesentlich für die Stabilität eines Föderalsystems (vgl. S. Abebe 2014: 16), ist in Somalia nicht im notwendigen Ausmaß vorhanden: Die zentrale Bezugsquelle der eigenen Identität ist ungebrochen der Clan, dessen Integration in ein politisches System starken Komplikationen unterliegt (vgl. Interview Steiner 2016).

Auch das Bildungsniveau, für Ostrom ein wichtiger Aspekt für die Funktionalität des Föderalismus in einem Staat (vgl. Ostrom 1973: 231) entspricht gegenwärtig in Somalia nicht den Anforderungen, bewegt sich die Alphabetisierungsrate unter somalischen Erwachsenen bei geschätzten 38%. Der Zugang zu Informationen erweist sich als äußerst schwierig: Im „World Press Freedom Index 2016“ belegt Somalia unter 180 Staaten nur den 167. Rang (vgl. Reporters without Borders 2016), JournalistInnen sehen sich ständigen Bedrohungen, sowohl von der Al-Shabaab als auch von den Regierungsbehörden, ausgesetzt. Zwar liegt Somalia im afrikanischen Spitzensfeld bei der Kommunikations- und Informationstechnik, dennoch verfügt nur eine Minderheit über ein Mobiltelefon (etwa 10%) oder Zugang zum Internet (etwa 2%, vgl. Abbink 2013: 374; 379). Der exorbitant hohe Grad an Waffen in der somalischen Gesellschaft erschwert demokratische Lösungen und unterminiert Formen traditioneller Autorität sowie Versuche der Friedensstiftung und verhindert ein Gleichgewicht der Mächte (vgl. Sensenig 2016: 127).

Erfahrungswerte mit Demokratie, nach Anderson bedeutsam für die erfolgreiche Entwicklung einer Föderation (vgl. Anderson 2008: 24), sind in der somalischen Bevölkerung kaum vorhanden. In der Geschichte Somalias existiert zwar eine kurze demokratische Phase (siehe Kapitel 05.02.02), die in der Gegenwart, bedingt durch demografische Entwicklungen, kaum

noch präsent ist: „*Somalia has a youth bulge. 74 percent of its population is under the age of 30. You do the math – its been a collapsed state for 25 years, that means 76 percent or more of the population has no living memory of what a state is even supposed to do*“ (Maxwell School of Syracuse University 2015: 11:37–11:53).

Gegen den Erfolg des Föderalismus in Somalia spricht auch die schwache Position der Zentralregierung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 06) sowie die Art der Implementierung dieses politischen Systems, das stark vom Wirken der internationalen Gemeinschaft und der Regionalmächte abhängig ist und „top-down“ erfolgt (vgl. Mosley 2015: 04; 07). Die Legitimität vergangener Regierungen litt stark unter der mangelnden Einbeziehung des lokalen Kontextes; ein Fehler, um dessen Vermeidung das „SFG“ im laufenden Konstitutionsprozess zwar bemüht ist, Kontroversen (vgl. Turner/Houghton 2015: 135), etwa die Einbindung der „Gliedstaaten“ betreffend (vgl. Bryden 2016: 11:00–11:58), dennoch nicht verhindern konnte (vgl. Turner/Houghton 2015: 135).

Gegensätzlich zu diesen Faktoren existieren gute Gründe, die für ein föderales System in Somalia sprechen: Während bei einem unitären Staat die Gefahr besteht, dass ein Clan, der die Machtpositionen besetzt, Suprematie ausübt (vgl. Musau 2013: 16), ist beim Föderalismus, auf Grund der Autonomie seiner „Gliedstaaten“, diese Gefahr nicht gegeben (vgl. Anderson 2008: 17). Für den Umgang mit dem heterogenen Clangefüge in Somalia weist sich ein föderales System dadurch als deutlich geeigneter als ein Einheitsstaat (vgl. Haji-Abdi 2014: 115). Wenngleich die Clans als Basis zur Kreation eines föderalen Systems eine große Herausforderung darstellen (vgl. Musau 2013: 13), verfügt der Föderalismus über die Möglichkeiten, das Misstrauen in der, nach Clans aufgeteilten, somalischen Gesellschaft zu beseitigen (vgl. Haji-Abdi 2015: 115):

„Federalism was accepted as a solution to the mistrust between clans. [...] In the new Somali constitution two or more regions can form a regional state. In Somalia, the local sub-clan or sub-sub-clans would represent the constitution of a regional state. The aim of federalism was to assure justice, good governance, fair power sharing, decentralisation and the elimination of abuse of power by one clan and one group, and to promote local development. This is what every Somali would like to see happening at a local, regional and national level“ (Haji-Abdi 2014: 115).

Ein weiterer Aspekt des Föderalismus mit großer Bedeutung für Somalia (vgl. Menkhaus 2006/2007: 98) liegt im Schutz von Minderheiten gegenüber Unterdrückung und Diskriminierung (vgl. Kimenyi 2011: 116–117). Ein gegenwärtig wichtiger Mechanismus hierfür ist die „4,5-Formel“, die als Grundlage zur Zusammensetzung des Parlaments und zur politischen

Inklusion von Minderheiten dient (vgl. Hansen 2015: 343). Marginalisierte Clans wie die Rahaneyn befürworteten deswegen am stärksten die Implementierung eines föderalen Systems (vgl. Menkhaus 2006/2007: 98): „*Some Somali clans—such as the Digil-Mirifle—are forceful advocates of regional autonomy, fueled by resentment of political domination and land expropriation by stronger clans*“ (Menkhaus 2006/2007: 98).

Die geografischen Gegebenheiten in Somalia bevorzugen ebenfalls ein föderales System: Die weiten Distanzen erschweren die Handlungsmöglichkeiten einer Zentralregierung für die lokalen Gemeinschaften, Föderalismus bietet hier eine gangbare Alternative an (vgl. Kimenyi 2001: 118). Hinsichtlich der Eignung, gemessen an der Bevölkerungsgröße, existieren jedoch verschiedene Meinungen. Eine ablehnende Sichtweise äußerte ein Ältester aus Kismayo, interviewt vom „Heritage Institute of Policy Studies“:

„The idea of federalism is very difficult to embrace. It is a difficult matter. Because the Somali people living in this country are one family, Our population is small compared to other countries. Ethiopia has approximately 70 million. Kenya has a population of 40 million. The Somali population is estimated at 8 or even 6 million. You came by plane but if you take the road, you will come across 10 people in Jilib, You may not even encounter anyone living between Jilib and Barawe [...] Our country is largely uninhabited“ (Heritage Institute for Policy Studies 2015: 23:49–24:37).

Dabei bestehen die Probleme vieler Föderationen nicht in der Größe der Bevölkerung, sondern in der ungleichen Bevölkerungsdistribution. Deren Konsequenz liegt in nicht-konformen „Gliedstaaten“, wie in Äthiopien (siehe Kapitel 04.03.01.02). Große Unterschiede in der Bevölkerungszahl zwischen den Landesteilen können zu Spannungen führen, insbesondere bei einer geringen Anzahl an „Gliedstaaten“: Von Instabilität sind vor allem Föderationen gekennzeichnet, die sich aus lediglich zwei bis vier „Gliedstaaten“ zusammensetzen (vgl. Anderson 2008: 27). Die föderale Struktur Somalias soll hingegen fünf bzw. sechs „Gliedstaaten“ (Puntland, Galmudug, Hiiran/Middle Shabelle, South West Somalia, Jubaland sowie das umstrittene Somaliland) umfassen (vgl. Center for Strategic & International Relations 2016: 12:20–12:45) und damit einem Staat wie Australien, der aus sechs „Gliedstaaten“ besteht, gleichen. Nach Anderson weisen Systeme mit einer größeren Anzahl an Sub-Einheiten offenbar eine höhere Stabilität auf, weil dadurch auch die innerstaatlichen Verhältnisse vereinfacht werden (vgl. Anderson 2008: 28). Ein Vorteil in der Konzeption des somalischen Föderalismus liegt in der Gleichmäßigkeit bei der Konstruktion der „Gliedstaaten“, die, nach Berechnungen auf Basis des „United Peoples Population Fund“ aus dem Jahr 2014, keine große Va-

rianz in der Bevölkerungsverteilung⁸⁷ aufweisen (vgl. United Nations Population Fund 2014: 31).

Abschließend steht die traditionell starke Nichtzentralisierung der somalischen Gesellschaft (vgl. Lewis 1995: 14) konträr zu den Gegebenheiten eines Einheitsstaates und entspricht am ehesten einem föderalen System mit Autonomie als Wesensmerkmal. Die Nichtzentralisierung der somalischen Gesellschaft beschrieb Ioan Lewis 1995 auf folgende Weise: „*Somali politics are traditionally very highly and very strongly un-centralised. We could say decentralised, but that implies you have a centre from which you delegate power, whereas the reality in most of Somalia traditionally is that you have local centres of power rather than a centre from which power has already been delegated*“ (Lewis 1995: 14).

Wie dargestellt, erschweren einige wesentliche Umstände in Somalia die Etablierung eines föderalen Systems: Die geringe Präsenz eines Nationalgefühl, ein überwiegend niedriges Bildungsniveau, wenige Erfahrungswerte mit Demokratie und die schwache Position der Zentralregierung bilden dabei die wichtigsten Charakteristika. Dennoch existieren Argumente für die Sinnhaftigkeit der föderalen Idee in Somalia, die sich vor allem auf die geografische Größe, den Schutz von Minderheiten und deren Inklusion in die Politik, die Clanheterogenität sowie auf die traditionelle Struktur der somalischen Gesellschaft berufen.

Für die Funktionalität eines Föderalsystems in einem bestimmten Staat erweist sich aber vor allem das gewählte föderale Modell als entscheidend. Zentral dabei die Frage, wie stark dieses Modell auf den spezifischen lokalen Kontext und Gegebenheiten angepasst ist (vgl. Elazar 1987: 247), wie bereits anhand des Beispiel Äthiopiens gezeigt.

⁸⁷ Die Bandbreite liegt zwischen knapp einer Million in Hiiran/Shabelle und über zwei Millionen in South West Somalia (vgl. United Nations Population Fund 2014: 31; nach eigenen Berechnungen). Umstritten sind jedoch, auf Grund der unklaren Grenzziehung, die Bevölkerungsanteile in Puntland und Somaliland (vgl. Hoehne 2015: 16–17).

06.02.02. Art der Föderation in Somalia

Die somalische Föderation entspricht in seiner Konstruktionsweise am stärksten dem Idealtypus der „Putting-Together-Federations“, die in mehreren Post-Konflikt-Staaten Anwendung finden. Diese Föderationen werden unter dem Zwang einer nicht demokratisch legitimierten Macht zusammengehalten (vgl. Keller 2002: 24) oder überhaupt erst konstruiert. Das Machtzentrum kann hier auch bei externen Kräften liegen, die zwecks Stabilisierung der politischen Lage in einem Konfliktland die föderale Idee vorantreiben. Durch das Fehlen funktionstüchtiger Mechanismen zur Machtverteilung und einem Mangel an öffentlichen Gütern, die eine Verschärfung der Konflikte um die knappen Ressourcen nach sich ziehen, sind „Putting-Together-Federations“ bei zunehmender Dauer von Instabilität gekennzeichnet (vgl. Murshed 2011: 79–80).

Im somalischen Falle spielt das internationale Engagement, in Form einer externen Kraft, für die Entwicklung des Föderalismus eine wesentliche Rolle (vgl. Mosley 2015: 07; Bertelsmann Stiftung 2016: 32): „*Since 2011 the finances and chivvying of the international community and regional players have kept the ‘federal project’ from collapsing, and have helped to promote it as the main forum in which politics are being contested*“ (Mosley 2015: 07). Der föderale Zustand ist jedoch nicht fixiert, wie Äthiopien zeigt, welches sich von einer „zusammenhaltenden“ zu einer „zusammengestellten“ Föderation entwickelte (vgl. Keller 2002: 24). Auf Somalia trifft dieser Umstand in einem besonderen Ausmaß zu, da sich der Staat immer noch in einer Übergangsphase, ohne Finalisierung der Ausgestaltung des politischen Systems, befindet (vgl. Center for Strategic & International Studies 2016: 06:35–06:45).

Nach der provisorischen Verfassung⁸⁸ ordnet sich Somalia in die Kategorie einer „symmetrischen Föderation“ (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 22), mit einer postulierten Gleichheit aller „Gliedstaaten“ (vgl. Bowring 2010: 52), und in jene einer „kooperativen Föderation“ (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 22), mit einer Zusammenarbeit zwischen den Ebenen in allen Bereichen als zentrales Charakteristikum (vgl. Schmitt 2002: 488), ein. Wie auch bei der äthiopischen Verfassung (siehe Kapitel 04.03.01.02.) ist bei jener der „Föderalen Republik Somalia“ umstritten, inwiefern diese formulierten Prinzipien auf die politische Realität zutreffen. Für eine Analyse dessen greife ich im nächsten Kapitel auf den legalistisch-institutionellen Ansatz Daniel Elazars zurück, der zugleich als Instrumentarium für die Frage nach den Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“ dient.

⁸⁸ In der provisorischen Verfassung weisen Artikel 50 bzw. 51 auf diese Ausgestaltung der somalischen Föderation hin (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 23).

06.02.03. Die „Föderale Republik Somalia“ nach dem legalistisch-institutionellen Ansatz Elazars

Die geringe Praktikabilität westlicher Konzepte für Somalia offenbarte sich bereits während der demokratischen Periode zwischen 1960 und 1969 (vgl. Abbink 2003: 349; siehe Kapitel 05.02.02.). In der Suche nach einem geeigneten System, das der zentralen gesellschaftlichen Bedeutung der Clans entgegenkommt, bestand eine wesentliche Herausforderung beim „State-Building“ Somalias (vgl. Musau 2013: 13). Die Reputation des Staates als primäre Quelle zur Selbstbereicherung von Clans, kombiniert mit Erinnerungen an die nepotistische Regierung Siad Barres, führt zur verbreiteten Wahrnehmung einer Zentralregierung als „Nullsummenspiel“, welches eher Konflikte fördert als löst. Auch beim „TFG“ formierte sich die Opposition nicht auf politische Weise, sondern als bewaffnete Miliz, welche ein Scheitern der gesamten Regierung möglichen Machteinschränkungen der eigenen Gruppe vorzog. Dieses komplexe Gefüge verlangt dem Handeln externer Akteure besondere Sorgfalt ab (vgl. Menkhaus 2006/2007: 94): „*For external actors, this means that state-building initiatives either must proceed carefully so as not to produce armed conflict, or they must accept the possibility that their interventions may produce casualties, and in so doing violate the do-no-harm principle that has become such a popular but in some ways problematic nostrum among foreign aid donors*“ (Menkhaus 2006/2007: 94).

Generell stehen die SomalierInnen der Existenz einer handlungsfähigen Zentralregierung ambivalent gegenüber: Grundsätzlich wird diese begrüßt, darf dabei aber nicht mit den eigenen Ansprüchen von Freiheit kollidieren (vgl. Hemmer/Uzelac 2011: 02): „*A less often mentioned, but equally important, derivative of this culture is the population's ambivalent attitude towards the state: while most Somalis would favor a state that projects strength in the region, few are willing to cede to this state much authority over their own lives*“ (Hemmer/Uzelac 2011: 02).

Die beschriebene Situation in Somalia hat Einfluss auf die Gestalt des föderalen Systems. Wie die Konzeption der „Föderalen Republik Somalia“ auf diese Umstände Rücksicht nimmt, welche Unterschiede zu den theoretischen Grundlagen sowie zur Verfassung bestehen und wo die Herausforderungen und Perspektiven des Föderalismus in Somalia liegen, wird im folgenden Kapitel, anhand der föderalen Parameter nach Elazar, untersucht.

06.02.03.01. Demokratie

Die provisorische Verfassung deklariert Somalia als föderale, souveräne und demokratische Republik, basierend auf einer inkludierenden Repräsentation seiner Einwohner, einem Mehrparteiensystem und sozialer Gerechtigkeit (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 09). In der Praxis zeigt sich Somalia als sehr weit von diesem Zustand entfernt; der Plan, landesweite Wahlen nach dem Prinzip „One person, one vote“ abzuhalten (vgl. Bryden/Thomas 2016: 14), konnte nicht umgesetzt werden; Mitte 2015 erklärten Parlament und die Föderalregierung dieses Modell als nicht durchführbar. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen im Fehlen eines WählerInnenregisters, einer „National Electoral Commission“ sowie in der Schwäche der Institutionen, welche das angedachte Wahlmodell überforderte (vgl. UNSOM Somalia 2016b: 00:40–01:10). Die Probleme bei der Parlamentswahl 2016 bestätigten Matt Brydens Ansicht, dass in einer Demokratisierung Somalias die größte Herausforderung für das „SFG“ besteht (vgl. Center for Strategic and International Studies 2016: 16:30–16:50): „*But I think the greatest challenge in the completion of the transition is this „Third Pillar“ of „Vision 2016“, which is democratization or elaboration of the democratic system for Somalia*“ (Center for Strategic and International Studies 2016: 16:30–16:50).

Für die Parlamentswahlen im Oktober 2016 (Oberhaus) bzw. Oktober bis November (Unterhaus) findet deswegen ein Rückgriff auf bekannte Regulatorien statt: Die MandatarInnen für die 54 Sitze im Oberhaus, dem Repräsentationskörper der Föderalstaaten, werden von der Versammlung gewählt, die MandatarInnen des Unterhauses nach der „4,5-Formel“ bestimmt, womit die Vertretung der Clans im Parlament sichergestellt werden soll; 30% der Sitze sind in beiden Kammern für Frauen reserviert. Eine zentrale Rolle kommt erneut den traditionellen Ältesten zu, die in Abstimmung mit den Ältesten der Sub-Clans die DelegiertInnen der „Electoral Colleges“ bestimmen. Die Zahl der Wahl involvierten Ältesten beläuft sich auf 135, jene der „Electoral Colleges“ auf 275. Diese 275 „Electoral Colleges“ setzen sich wiederum aus jeweils 51 DelegiertInnen zusammen, wodurch insgesamt 14.025 DelegiertInnen die MandatarInnen des Unterhauses wählen. Der Präsident wird schließlich von VertreterInnen beider Kammern gewählt (vgl. UNSOM 2016).

Bei der Wahl des „SFG“ im 2012 zeigten sich die Schwächen dieses Systems anhand Wahlmanipulationen, Korruption, Bestechung und Drohungen, die bereits bei der Auswahl und Registration der Clan-Ältesten stattfanden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 10). Die Vermeidung ähnlicher Szenarien bei den Wahlen 2016 setzte eine Vielzahl von Veränderungen voraus, die der UN-Sondergesandte für Somalia, Michael Keating, auf folgende Weise beschreibt:

„First of all, it's [die Wahl, Anm. d. Verfass.] much more inclusive. In 2012, 135 clan elders chose 275 MPs. This time, the number of electors is going to be multiplied by 100. 14.000 people, including many women – that's another big difference – many women in the electoral college will be involved in the election of the 275 MPs. Secondly, the election is going to take place around the country in six or seven locations, so there's going to be a real sense of much more local ownership. There's going to be ballot boxes. There will be a mechanism for verifying whether the process is being conducted. There will be secret voting. So it's going to have aspects that simply did not exist in 2012“ (UN SOM Somalia 2016b: 03:30–04:36).

Wahlen zum Unterhaus nach dem universellen Prinzip, die zunächst für das Jahr 2016 anberaumt waren, sollen schließlich 2020 stattfinden. Die Transformation des Wahlsystems geht mit einem Ende der „4,5-Formel“ einher, an deren Stelle die Implementierung eines Mehrparteiensystems geplant ist. Dieser Übergang erweist sich bei der existierenden Gefahr, dass Gruppierungen/Clans, die vom neuen System nicht profitieren, den bewaffneten Konflikt wieder in Gang setzen, als besonders kritisch (vgl. Bryden/Thomas 2015: 14).

Die demokratische Phase zwischen 1960 und 1969 dient dabei als Erinnerung an die Fehler, die bei der erneuten Kreation eines Mehrparteiensystems in Somalia vermieden werden müssen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15). Die gegenwärtige Situation erleichtert diesen Prozess nicht, existiert in Somalia keine politische Gruppierung, die sich nicht als Repräsentationskanal spezifischer Claninteressen⁸⁹ formierte oder einen starken Einfluss religiöser Gruppierungen⁹⁰ aufweist (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 16; Bryden/Thomas 2015: 15).

Ein Landesteil, der diese schwierige Transformation von einem System der Clanrepräsentanz hin zu einer Mehrparteidemokratie bereits formal bewältigte, ist die de facto unabhängige Republik Somaliland (vgl. Renders 2012: 254). Die Entwicklung in diesem Teil am Horn von Afrika steht eng mit dem ehemaligen Präsidenten Ibrahim Egal in Verbindung, während dessen Regierungszeit wesentliche Schritte im „State-Building“ erzielt wurden. Erfolgte die Zusammensetzung des Zwei-Kammern-Parlaments in Somaliland zunächst nach einem ähnlichen Schema⁹¹ wie im Fall des „SFG“, setzte ab 2001 die Phase der Transformation ein, mit

⁸⁹ In Somalia herrscht ein Mangel an prominenten Figuren in der Gesellschaft, die sich gegen das Clanwesen aussprechen und nicht nach deren Regeln agieren; ein Mangel, der sich bei zivilgesellschaftlichen Organisationen fortsetzt (vgl. Musau 2013: 14).

⁹⁰ Beispiele für Parteien mit starken religiösen Verbindungen sind die „Peace and Development Party (PDP)“ von Präsident Hassan Sheikh Mohamud, die „Daljiir Partei“ vom „TFG“-Präsidenten Sheikh Sharif Sheikh Ahmed sowie die „Social Justice Party“, mitgegründet vom ehemaligen Bürgermeister Mogadischus, Mohamed Ahmed „Tarsan“ (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15).

⁹¹ Diese Quotenregelung wurde angesichts eines Versöhnungsprozesses und zum Wiederaufbau Somalilands getroffen (vgl. Bradbury u.a. 2003: 464).

der Parlamentswahl 2005 als Höhepunkt (vgl. Elliesie 2012: 563). Als Gegenprogramm zur befürchteten Fragmentierung der Parteienlandschaft erhielten nur drei Parteien eine Akkreditierung als „Nationalparteien⁹²“ (vgl. Abokor 2006: 06; Bryden/Thomas 2015: 15). Zwar konnte mit diesen Parteien eine alternative Form der politischen Assoziation abseits des Clans etabliert (vgl. Abokor 2006: 06), deren Bedeutung aber nicht geschmälert werden: Das Programm der Parteien in Somaliland erweist sich als inhaltlich austauschbar, Unterschiede bestehen lediglich in der Nähe zu verschiedenen Clans. Wenig überraschend spiegelte 2005 das Wahlverhalten der SomaliländerInnen deren Zugehörigkeit zum jeweiligen Clan wider (vgl. Renders 2012: 251–252). Deswegen ist Somaliland, trotz der Erfolge im „State-Building“ sowie im Demokratisierungsprozess (vgl. Elliesie 2012: 563), in diesem Bereich nur bedingt als Vorbild⁹³ tauglich (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15).

Die Entwicklung des Wahl- sowie Mehrparteiensystems in der „Föderalen Republik Somalia“ hängt aber vor allem von den Föderalstaaten⁹⁴ ab, welche die verschiedenen, dahingehenden Gesetze erst bestätigten müssen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15): „*It would therefore be not only irresponsible for the SFG and Parliament to forge ahead on their own with hastily-drafted legislation, but also self-defeating: there is little point in preparing the ground for elections in which much of the country will likely refuse to take part*“ (Bryden/Thomas 2015: 15).

Das demokratische System in Somalia weist also noch zahlreiche Lücken auf und steht vor großen zukünftigen Herausforderungen. Das Beispiel Äthiopien zeigt, wie schwierig sich die Umsetzung von Demokratie in einer Gesellschaft, die über wenige demokratische Erfahrungswerte verfügt (vgl. Kefale 2003: 262), gestaltet. Dieses kann nur als langfristiges Projekt konzipiert werden, welches im Fall der „Föderalen Republik Somalia“ auch 2020 nicht abgeschlossen sein wird. Die Entwicklung der Parteienlandschaft in Somaliland zeigt die Komplikationen beim Versuch eines Bruchs mit der Clandominanz im politischen Feld. Zudem bewahrheitete sich in Somaliland die auf die „Föderale Republik Somalia“ übertragene These, dass einige Clans unter dem Mehrparteiensystem an Macht verlieren würden (vgl. Renders 2012: 253–254). Die Konsequenzen, auch auf Grund der Bevölkerungszusammensetzung in

⁹² Die zugelassenen Parteien sind die „United Democratic People’s Party“ („UDUB“), die „Kulmiye“ (übersetzt „Einheitspartei“) sowie die „Justice and Welfare Party“ („UCID“, vgl. Abokor u.a. 2006: 07).

⁹³ Die Vorbildwirkung von Somaliland wird auch durch die unterschiedlichen Lebenskonzepte in beiden Teilen des Landes eingeschränkt; vielmehr bestehen gegenseitige Formen der Abgrenzung (vgl. Interview Steiner 2016).

⁹⁴ Im Gegensatz zum Unterhaus erweist sich die Zusammensetzung des Oberhauses, dem Repräsentationskörper der Föderalstaaten, primär als Verhandlungssache (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15).

Somaliland⁹⁵, waren marginal (vgl. Hansen/Bradbury 2007: 471); bei anderen Teilen des Landes sind größere Machtverschiebungen und gravierendere Folgen denkbar (vgl. Bryden/Thomas 2015: 15), deren Beurteilung frühestens erst nach 2020 erfolgen kann.

Die formelle, verfassungsrechtliche Verankerung der Demokratie verfügt daher über schwachen realpolitischen Widerhall und verfestigt das Übergangstadium Somalias, worauf auch die Verschiebung der universellen Wahlen hindeutet (vgl. UNSOM 2016).

06.02.03.02. Nichtzentralisierung

Für Elazar liegt in der Nichtzentralisierung ein zentrales Charakteristikum einer Föderation (vgl. Elazar 1995: 13–14). Die provisorische Verfassung Somalias enthält die Deklaration zweier verschiedener Ebenen: Jene der föderalen Regierung und jene der föderalen Mitgliedsstaaten. Die exakte Aufgabenaufteilung zwischen den beiden Ebenen ist in der provisorischen Verfassung über weite Teile noch unklar formuliert. Eine Ausnahme davon liegt in den Agenden der Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Themen der Staatsbürgerschaft und Immigration betreffend sowie in der Geldpolitik vor, die einzig in den Zuständigkeitsbereich des „SFG“ fallen (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 22–24).

Nichtzentralisierung ist schließlich auch ein zentrales Charakteristikum der somalischen Gesellschaft (vgl. Lewis 1995: 14) und eines der Hauptgründe für die Implementierung des Föderalismus. Die Bildung der entsprechenden institutionellen Konfiguration geht mit der Kreation der „Gliedstaaten“ einher und weist unterschiedliche Entwicklungsstadien auf (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 02). Am weitesten fortgeschritten ist der Prozess in Puntland (vgl. Bryden 2016: 12:18–12:23), das sich bereits 1998 als autonome Region deklarierte und seitdem eine eigene Administration unterhält (vgl. Hoehne 2015: 56–58); demokratische Institutionen fehlen aber auch in Puntland (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 16).

Wenngleich die Parlamentswahlen 2016 als Versuch, mit der Konzentration auf Mogadischu zu brechen, gewertet werden können (vgl. UNSOM Somalia 2016b: 04:11–04:19), bleibt dennoch ein starker Fokus der internationalen Staatengemeinschaft bzw. Gebernationen auf die Hauptstadt bestehen. Dieses strukturelle Ungleichgewicht, etwa hinsichtlich der Bezahlung von Polizeikräften oder infrastruktureller Maßnahmen, weist eine lange Historie zu Ungunsten anderen Zentren, die nun zu den Hauptstädten der „Gliedstaaten“ avancieren sollen, auf. Nicht- bzw. Dezentralisierung betreffe schließlich auch die internationale Unterstützung, wie Matt Bryden festhält (vgl. Center for Strategic & International Studies 2016: 48:30–

⁹⁵Somaliland ist hinsichtlich Clans deutlich homogener als die anderen Teile Somalias (vgl. Kaplan 2010: 253).

49:45): „*The most important shift needs to be a de-concentration of assistance away from Mogadishu [...] It's long been a structural problem in Somalia. And I think this is the best time to address it*“ (Center for Strategic & International Studies 2016: 49:13–49:45).

Wie gezeigt, ist der Aspekt der Nichtzentralisierung in der „Föderalen Republik Somalia“ zwar noch mit einigen Leerstellen behaftet, aber auch auf Grund der spezifischen Gegebenheiten im Land (als Folge des Bürgerkrieges und dem Kollaps des Staates entwickelten sich in Somalia eine Reihe lokaler Administrationen, vgl. Menkhaus 2006/2007: 83) ohne wirkliche Alternative (vgl. Elmi 2014: 01). Das äthiopische System mit einer politischen Partei als Machtzentrum (vgl. S. Abebe 2014: 125, siehe Kapitel 04.01.03.03) zeichnet sich in Somalia auf Grund des noch zu entwickelten Parteiensystems nicht ab; auch in Somaliland nimmt keine Partei eine äquivalente Rolle zur „EPRDF“ in Äthiopien ein (vgl. Hansen/Bradbury 2007: 470).

Elazars Punkt der Nichtzentralisierung trifft also auf Somalia zu, obwohl vor allem in der institutionellen Gestaltung Fortschritte nötig sind, um den Anforderungen seines Modells zu entsprechen.

06.02.03.03. Gegenseitige Kontrolle der Institutionen

Die provisorische Verfassung sieht verschiedene Mechanismen zur Kontrolle der Institutionen vor: So verfügt das Unterhaus nach Artikel 92 über die Möglichkeit, den Präsidenten/die Präsidentin im Falle von Hochverrat und schwerwiegenden Verfassungsverletzungen von seinem Amt zu entlassen. Ein derartiger Antrag muss von mindestens einem Drittel der MandatInnen im Unterhaus unterstützt und dem Verfassungsgerichtshof präsentiert werden. Erst nach dessen Zustimmung erfolgt eine Abstimmung in beiden Kammern, bei der eine Zweidrittelmehrheit notwendig ist. Bei Entlassung des Präsidenten/der Präsidentin übernimmt der Parlamentssprecher/die Parlamentssprecherin dessen Agenden (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 38).

Über Artikel 69, Absatz 2, Punkt (e) verfügt das Unterhaus zudem über die Option eines Misstrauensvotums gegenüber den/die PremierministerIn; für eine Amtsenthebung reicht eine einfache Mehrheit (50% +1) aus. In der jüngsten Vergangenheit fand dieses Mittel rege Anwendung, wie in Kapitel 06.01.04 dargestellt. Zusätzlich besitzt das Unterhaus das Recht, neben dem/der PremierministerIn auch die Mitglieder des Ministerrates und die Vorsitzenden der unabhängigen Kommissionen und Behörden vorzuladen. Das Parlament selbst kann vor Ende der vierjährigen Legislaturperiode nur aufgelöst werden, wenn dieses keine Zustim-

mung zum Ministerrat und zum Programm der Regierung erreicht (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 28).

Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen werden jedoch durch den hohen Grad an Korruption und Bestechung im Parlament der „Föderalen Republik Somalia“ konterkariert, wie die „UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea“ in einem Bericht 2015 feststellte (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 13):

The Monitoring Group has documented the extensive abuse of the voting privileges of Members of the Federal Parliament. When important motions are tabled in Parliament, particularly votes of no confidence against a sitting Prime Minister, significant numbers of Members of Parliament will sell their vote to the highest bidder. The practice of “votes for cash” is so engrained that a network of brokers has emerged since the end of the transition, tasked with purchasing the allegiance of willing Members of Parliament and threatening those that refuse. Brokers will tend to serve the interests of either President Hassan Sheikh Mohamud or his opponents (UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 13).

Starke Einschränkungen bei der institutionellen Kontrolle weist auch die Administration Puntlands auf (vgl. Hesse 2011: 107–108). Obwohl dem Parlament nach Artikel 82 der puntländischen Verfassung ermöglicht wird, den Präsidenten/die Präsidentin mit einer Zweidrittelmehrheit von seinem Amt zu entheben (vgl. The Regional State of Puntland 2009: 28–29), unterliegt die Regentschaft des Präsidenten/der Präsidentin de facto keinen funktionalen Kontrollinstanzen (vgl. Hesse 2011: 107–108). Somaliland scheiterte bisher, trotz der geglückten politischen Transformation zu einem Mehrparteiensystem, am Versuch der Implementierung wirksamer Mechanismen zum Zwecke des „Checks and balances“ (vgl. Renders 2012: 255; Gibson 2013).

Die gegenseitige Kontrolle der Institutionen weist daher nicht nur in der „Föderalen Republik Somalia“ große Schwäche bei der realpolitischen Umsetzung auf. Im Gegensatz zur zentralen Rolle einer Ideologie in Äthiopien, welche die Kontrollmechanismen blockiert (vgl. S. Abebe 2014: 147), liegt im „SFG“ das Problem vor allem in der grassierenden Korruption (UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 13), die zu erheblichen Gegensätzen zwischen Verfassung und politischer Praxis führen.

06.02.03.04. Offene und zugängliche Verhandlungen

Gravierende Mängel bestehen auch bei der Offenheit und Zugänglichkeit des Verhandlungsprozesses, eine breite Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Politik der „Föderalen Republik Somalia“ konnte die Regierung bislang nicht erzielen. Erschwert wird dieser Vorgang durch die fragile und diffuse Struktur der Zivilgesellschaft in Somalia, die unterschiedliche Interessen verfolgt und daher kein kohäsives Handeln aufweist (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 31).

Vielmehr verfügen die BürgerInnen Somalias weder als Individuum noch über den Kanal der Zivilgesellschaft an Möglichkeiten, den politischen Prozess des „SFG“ mitzubestimmen, Kontakte zu Mitgliedern des Parlaments sind äußerst limitiert. Defizite herrschen auch bei Mechanismen zur Rechenschaft von Regierungsbediensteten vor; die derzeitigen, nicht ausreichenden Mechanismen sind das Ergebnis internationaler Initiativen (vgl. Freedom House 2016).

06.02.03.05. Konstitutionalismus

Ein zentraler Punkt der „Vision 2016“ liegt in der Überprüfung und Implementierung der Verfassung vor, womit auch die Fortführung weiterer Schritte in der Umsetzung des Föderalisiungsprozesses in Somalia im direkten Zusammenhang steht. In Summe bedürfen mindestens 12 Artikel einer Abänderung, 22 Gesetze sind vom Parlament während seiner ersten Periode zu beschließen. Für die Leitung des Überprüfungsvorgangs wurde die „Independent Constitutional Review and Implementation Commission“ („ICRC“)⁹⁶ eingesetzt, die unter Schirmherrschaft des Parlaments und des „Implementation Oversight Committee“ agiert (vgl. Bryden/Thomas 2015: 08).

Obwohl als einfachster Schritt innerhalb der „Vision 2016“ angesehen, resultieren die Verzögerungen an der Nickerfüllung eines anderen Punktes des Plans: Die vorgesehene Partizipation der föderalen Mitgliedstaaten“ konnte, da jene zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig ausgebildet waren, nicht erfolgen. Das Unterhaus entschied, trotzdem mit der Bearbeitung der Verfassung fortzufahren und selbst die Leitung zu übernehmen. Die Probleme dieser Vorgehensweise würden sich erst bei Komplettierung der föderalen Mitgliedstaaten zeigen, die in der Verabschiedung der Verfassung bislang nicht wie vorgesehen involviert sind (vgl. Center for Strategic & International Studies 2016: 10:45–11:37). Der Verfassungswerdungsprozess

⁹⁶ Die Kommission wurde 2014 aus fünf Mitgliedern, die gemeinhin als repräsentativ und kompetent wahrgenommen wurden, gebildet. Die großen Herausforderungen konnte „ICRC“ jedoch nicht meistern. Resultierend daraus der Rücktritt von Leiterin Asha Gelle Diriye im Mai 2015. Diriye begründete ihre Entscheidung mit der fehlenden Prioritätensetzung der Regierung, der sie eine Vernachlässigung des Verfassungswerdungsprozesses vorwarf, und durch eine Unterfinanzierung (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 14).

befindet sich daher in einem politischen und rechtlichen Vakuum (vgl. Bryden/Thomas 2015: 08), wie Bryden erklärt: „*So that process is in a sense frozen. Parliament has been working on it, the committee has been working on it. But it can only go so far before the member states are invited to participate*“ (Center for Strategic & International Studies 2016: 11:38–11:48). Die Fertigstellung soll deswegen erst in der nächsten Legislaturperiode 2020 erfolgen (vgl. Center for Strategic & International Studies 2016: 11:54–11:55).

Die „Föderale Republik Somalia“ verfügt daher zwar über eine geschriebene Verfassung mit fundamentalen Grundsätzen⁹⁷, die Leerstellen und Unklarheiten des Dokuments konnten bis 2016 aber noch nicht vollständig bearbeitet werden.

06.02.03.06. Verfassungsrechtlich fixierte Einheiten

Eine dieser Leerstellen bildet die verfassungsrechtliche Fixierung der „Gliedstaaten“. Die provisorische Verfassung weist im zuständigen Artikel 49 nur wage Formulierung über die Konzeption der Föderalstaaten auf (vgl. Bryden/Thomas 2015: 09) und enthält keine namentliche Erwähnung der angesprochenen Einheiten. Die bedeutsamsten Punkte, die bereits in der provisorischen Verfassung festgelegt wurden, beziehen sich auf die Grenzziehung und Zusammensetzung. So sollen die Grenzen der Föderalstaaten deckungsgleiche Ausmaße mit jenen der administrativen Regionen vor dem Kollaps des Staates 1991 einnehmen. Die Bildung eines Föderalstaates muss dabei auf die freiwillige Entscheidung zweier oder mehrerer Regionen, die sich gemeinsam als solcher konstituieren, basieren (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 22).

Eine wichtige Rolle nimmt hierbei das Unterhaus ein, welches mit der Aufgabe der Entscheidung über die Grenzen der Föderalstaaten sowie deren endgültigen Anzahl betraut ist. Für den Fall, dass während des „State-Building“-Prozesses eine Region eine singuläre Einheit bildet und nicht mit einer anderen sich zu einem Föderalstaat vereint, wird diese Region für die maximale Dauer von zwei Jahren vom „SFG“ administriert (vgl. The Federal Republic of Somalia 2012: 21).

Eine exakte Verankerung der Föderalstaaten hängt schließlich einerseits von dem, im Kapitel 06.02.03.05. beschriebenen Prozess ab, andererseits vom Fortschreiten der territorialen Arrangements, die bereits getroffen werden konnten.

⁹⁷ Ein Grund für die Befriedung Somalilands lag in der Verabschiedung einer „Peace and Security Charta“, in der sich die Clans verpflichteten, die Sicherheitskräfte der Regierung anzuerkennen. Bei Tötungen während der Berufsausübung wird die Blutkompenstation vom Staat bezahlt (vgl. Bryden 57:00–59:00).

06.02.03.07. Territoriale Arrangements

Verglichen mit dem Verfassungswerdungsprozess konnten bei der Bildung der künftigen Föderalstaaten deutlich größere Fortschritte erzielt werden (vgl. Bryden/Thomas 2015: 09). Für die „Föderale Republik Somalia“ ist schließlich eine Untergliederung in fünf bzw. sechs territoriale Sub-Einheiten geplant (vgl. Center for Strategic & International Studies 2016: 12:20–12:45), wovon zu diesem Zeitpunkt lediglich Puntland und das umstrittene Somaliland die Voraussetzungen eines Föderalstaates erfüllen (vgl. Mosley 2015: 13).

06.02.03.07.01. Puntland

Gegründet wurde die autonome Region Puntland bei einem „shir“ am 01. August 1998 in der Hauptstadt Garowe. Vorausgegangen waren zahlreiche Friedenskonferenzen, welche nach dem Abbild Somalilands vollzogen wurden: Puntland, zum überwiegenden Teil vom Darod-Sub-Clan der Harti bewohnt, versuchte auf ähnliche Weise eine Integration der Clans und der traditionellen Ältesten in ein politisches Rahmenwerk wie der nordwestliche Nachbar, deklarierte sich aber als Teil Somalias (vgl. Hoehne 2015: 56–57).

Für Puntland nimmt die Harti-Identität eine zentrale Bedeutung ein, basierte die Politik der Region auf den „Hartimino“ („Solidarität der Harti“, vgl. Hoehne 2015: 56). Das Selbstverständnis als Heimat der Harti, das Fundament der territorialen Logik der Region, verläuft nicht friktionsfrei zu den Formulierungen in der provisorischen Verfassung; schließlich weist Puntland gegenwärtig eine andere Grenzziehung auf als vor dem Sturz Siad Barres (vgl. Bryden/Thomas 2015: 13).

Bisherige Verhandlungen zeigten, dass Puntland nicht gewillt ist, zukünftig auf die umstrittenen Teile der Mudug-Region zu verzichten (vgl. Mosley 2015: 14). Ende des Jahres 2015 verschärften sich die Spannungen zum südlichen Föderalstaat Galmudug, im November 2015 brachen Kämpfe in der Nähe der Stadt Galkayo aus, bei denen nach Schätzungen temporär 90.000 vertrieben und 20 Menschen getötet wurden (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 20).

Die Konflikte⁹⁸ um Mudug zeigen dabei ein grundsätzliches Problem der „Föderalstaaten“, die auf den prä-1991-Zustand basieren: Die Grenzziehung der Administrationen erfolgte willkürlich und nahm auf Claninteressen keine Rücksicht (vgl. Center for Strategic and International Studies 2016: 15:20–15:30). Für den Umgang mit Puntland bestehen deswegen zwei Optionen: Entweder das „SFG“ pocht auf die Anerkennung der verfassungsmäßig festgeleg-

⁹⁸ Nicht nur mit Galmudug existieren Grenzstreitigkeiten, sondern auch mit Somaliland (vgl. Hoehne 2015: 62).

ten Grenzen oder akzeptiert Puntlands Vorstoß, die Grenzen seines Territorium dem Siedlungsgebiet der Harti anzugleichen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 13).

Die zweite Option erinnert an die Kreation des „ethnischen Föderalismus“ in Äthiopien, wo die Grenzen der Sub-Einheiten anhand des jeweiligen Siedlungsgebiets der Ethnien gezogen wurden (vgl. Dersso 2012: 194; siehe Kapitel 04.03.01.02.). Ein Entgegenkommen der Forderung Puntlands könnte ähnliche Ansprüche von Clans in Südsomalia, die in ihren Föderalstaat eine Minderheit bilden, nach sich ziehen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 13) und damit neue Komplikationen für den schwierigen Föderalprozess schaffen.

Puntland nimmt mit seiner vergleichsweise homogenen Clanstruktur und der zentralen Rolle der Harti-Identität eine gesonderte Position in der „Föderalen Republik Somalia“ ein, fernab der endgültigen Entscheidung über den Grenzverlauf. Mit nicht nur positiven Folgen, da Puntlands politische Organisationsform, basierend auf einem Clan, schließlich das Bestreben anderer Föderalstaaten bei der Suche nach alternativen Konzeptionen zum langfristigen Zusammenhalt ihrer Sub-Einheit unterminiert. Auch die zeitliche Komponente enthält tragende Wirkung: Während Puntland sich über einen längeren Zeitraum konsolidieren konnte, müssen die neuen Föderalstaaten die gleichen Schritte in einem viel kürzeren Zeitrahmen bewältigen; eine Herausforderung, welcher der Stabilität dieser Gebilde nicht zuträglich ist (vgl. Mosley 2015: 14).

Umso deutlicher erscheint diese Problematik, wenn die geringen demokratischen Fortschritte in Puntland seit 1998 herangezogen werden, welche die Erwartungen an die Föderalstaaten schmälern (vgl. Bryden/Thomas 2015: 12): „*Puntland, currently the only recognised Federal Member State, offers some instructive lessons in this regard [eine schwache Demokratie, die autokratischen Formen weichen muss, siehe dazu Kapitel 06.02.03.02, Anm. d. Verfass.]. Almost 17 years after its establishment in 1998, Puntland has not yet been able to organise a general election, relying instead on the nomination of parliamentarians by clan-based caucuses*“ (Bryden/Thomas 2015: 12).

Ein weiteres, bislang ungeklärtes Konfliktfeld im Konnex Puntland besteht in der Frage nach der künftigen Aufteilung der Einnahmen, die durch den Abbau natürlicher Ressourcen erzielt werden (vgl. Mosely 2015: 02). Diesbezügliche Verhandlungen⁹⁹ zwischen Puntland und der Föderalregierung blieben ergebnislos (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 27–28).

⁹⁹ Übereinkommen zwischen der Föderalregierung und den „Gliedstaaten“ bezüglich der Verteilung der Einkünfte aus dem Abbau natürlicher Ressourcen existieren mit Galmudug und Sout West Somalia. Hingegen reagiert neben Puntland auch Jubaland bislang abweisend auf die Vorschläge des „SFG“ (UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 27).

06.02.03.07.02. Galmudug

Legalistisch erfüllt der geplante „Föderalstaat“ Galmudug nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, setzt sich dieser lediglich aus den Regionen Galgaduud und dem südlichen Teil Mudugs zusammen. Das Kriterium von mindestens zwei administrativen Regionen, die sich zu einem „Föderalstaat“ vereinen, trifft auf Galmudug daher nicht zu (vgl. Bryden/Thomas 2015: 11): „*Galmudug is only a region and a half. So it does not meet the constitutional minimum of two regions*“ (Center for Strategic & International Studies 2016: 14:24–14:41).

Das Parlament kann für Galmudug zwar eine Ausnahmeregelung erwirken, die Gefahr, damit weitere Forderungen aus anderen Teilen des Landes in Gang zu setzen, ist ähnlich wie im Fall der Grenzziehung Puntlands gegeben (vgl. Bryden/Thomas 2016: 11).

Neben dem Konflikt mit Puntland um Mudug sieht sich die interimistische Administration Galmudugs auch großen intraregionalen Spannungen, vor allem mit der nördlichen Abordnung der Miliz „ASWJ“, ausgesetzt. Die „ASWJ“ behindert seit 2014 den „State-Building“-Prozess in Galmaadug, da sie ihren Vertreter bei den Verhandlungen um die administrativen Regionen Zentralsomalias nicht als legitimiert anerkennt (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 13). Gegenwärtig kontrolliert die „ASWJ“ die Hauptstadt Dhusamareeb¹⁰⁰ und die umliegenden Gebiete, Versuche, einen politischen Ausgleich zwischen der interimistischen Administration und der „ASWJ“ zu erzielen, blieben erfolglos (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 21).

06.02.03.07.03. Hiiran/Middle Shabelle

Neben Galmaadug befindet sich mit Hiiran/Middle Shabelle¹⁰¹ ein weiterer der geplanten „Föderalstaaten“ in Zentralsomalia. Der politische Prozess zur Bildung einer interimistischen Administration befindet sich erst am Anfang und wird von den Clanältesten getragen. Clanstreitigkeiten über den zukünftigen Präsidenten des Föderalstaates schmälerten die erzielten Fortschritte. Problematisch erweist sich zudem die Rolle des „SFG“, dem mehrfache Manipulationen während des Prozesses vorgeworfen werden (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 21).

¹⁰⁰ Die Ernennung von Dhusamareeb als Hauptstadt Galmaadugs erfolgte direkt von Hassan Sheikh Mohamud, womit er seine präsidentielle Autorität deutlich überschritten hatte (vgl. Bryden/Thomas 2015: 11).

¹⁰¹ Dabei existierten noch verschiedene Alternativszenarien zur Bildung eines weiteren Föderalstaates in Zentralsomalia: Zur Debatte standen der Zusammenschluss zweier Hiiran-Regionen, die zunächst getrennt, dann als Föderalstaat vereint werden sollten, ein Zusammenschluss von „Middle Shabelle“ und „Lower Shabelle“ zum „Shabelle Valley State“ oder eine Fusion der Banaadir-Region mit „Middle Shabelle“ und Hiiran, inklusive eines separaten Föderaldistrikts in Mogadsichu (vgl. Bryden/Thomas 2015: 11).

06.02.03.07.04. Jubaland

Die Idee der Etablierung einer regionalen Administration für Jubaland (Regionen Gelo, „Middle Juba“ und „Lower Juba“ umfassend) bestand schon Jahre vor Bildung des „SFG“ (vgl. Bryden/Thomas 2015: 10) und wurde stark von der Miliz Ras Kambooni vorangetrieben. Unterstützung erfuhr Ras Kambooni von Kenia¹⁰², welches das Ziel der Schaffung einer stabilen, befreundeten Administration im Grenzgebiet, mit dem auch die Machtbasis der Al-Shabaab abgeschnitten werden sollte, verfolgte. Im Oktober 2012 nahmen kenianische Einheiten und Ras-Kambooni-Truppen schließlich die bedeutende Hafenstadt Kismayo ein (vgl. Mosley 2015: 09).

Das „SFG“ begegnete den „bottom-up“-Initiativen im Jubaland von Anbeginn mit Misstrauen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 10). Die Spannungen nahmen nach der Erklärung des Ras-Kambooni-Anführers Ahmed Islam „Madobe“ zum Präsidenten von Jubaland im Mai 2013 weiter zu¹⁰³. Bei einer Gegenkonferenz, die heimlich vom „SFG“ unterstützt wurde, deklarierte sich der ehemalige „TFG“-Minister und Marehan-Warlord Barre Adam Shire „Hiraale“ ebenfalls zum Präsidenten. Kämpfe zwischen beiden Parteien waren die Folge, deren Beendigung schließlich einer diplomatischen Intervention des „IGAD“ im August 2013 vorausging (vgl. Mosley 2015: 09–10).

Das Ergebnis der Intervention war eine Vereinbarung, welche als zentralen Punkt die Gründung einer interimistischen Administration in Jubaland mit Madobe als Anführer beinhaltete. Für das „SFG“ hatte dieser Prozess tiefgreifende Wirkung, offenbarte sich darin nicht nur seine militärische Schwäche außerhalb Mogadischus, sondern auch der marginale Einfluss der Regierung auf Post-Al-Shabaab-Gebiete. Letzterer Aspekt trifft ebenfalls auf die provisorische Verfassung zu, die bei der Entwicklung Jubalands keine Rolle spielte (vgl. Mosley 2015: 10).

Obwohl die Beziehung zwischen „SFG“ und der Administration Jubalands deutliche Verbesserungen in den vergangenen Jahren erfuhr, bleibt der politische Zustand Jubalands äußerst fragil: Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der Clanheterogenität des Jubalands, die andere Gebiete in Somalia deutlich übertrifft (vgl. Mosley 2015: 12). Um die Macht kämpfen die Darod-Sub-Clans der Ogaden und Marehan, während schwächere Clans wie die Rahanweyn oder Minderheiten außerhalb des Clansystems vom politischen Prozess ausgeschlossen wer-

¹⁰² Zuvor versuchte Kenia, mit Bildung der Regionaladministration „Azania“ die Grenzregion zu sichern (vgl. Bryden/Thomas 2015: 10).

¹⁰³ Das „SFG“ nannte die Administration im Jubaland, ohne weitere Erläuterung, als nicht verfassungsmäßig (vgl. Bryden/Thomas 2015: 10).

den¹⁰⁴ (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 11). Jubaland ist auch der einzige „Föderalstaat“, in dem eine ganze Region („Middle Juba“) weiterhin unter der Kontrolle der Al-Shabaab steht. Fragmente politischer Stabilität finanziert die Administration mit illegalem Holzkohleexporten¹⁰⁵, deren Einnahmen zur Finanzierung der Ras-Kambooni“-Milizen dienen (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 21). Anhand des Pragmatismus dieser Milizen, die 2006 und 2007 noch als Verbündete von Al-Shabaab in Erscheinung traten (vgl. Menkhaus 2015: 19:03–19:40), könnte ein Ausbleiben der Zahlungen schwerwiegende Folgen auf die Sicherheitslage im Jubaland einleiten (vgl. Menkhaus 2015: 14:10–14:40).

06.02.03.07.05. South West Somalia

Die Entwicklung des Föderalstaates „South West Somalia“ verlief zunächst ohne Involvierung des „SFG“ und größerer Konflikte (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 12). Diese traten ein, als Streitigkeiten zwischen jenen, die für einen Föderalstaat aus sechs Regionen (zusammengesetzt aus den Regionen Bay, Bakool, Gedo, „Lower Shabelle“, „Lower Juba“ und „Middle Juba“) plädierten, und jenen, die für eine kleinere Lösung in Form eines Föderalstaates gebildet aus den Regionen Bay, Bakool und „Lower Shabelle“ eintraten, ausbrachen (vgl. Bryden/Thomas 2015: 10–11).

Letztere Fraktion, angeführt vom ehemaligen Parlamentssprecher Sharif Hassan Sheikh Aden, setzte sich, bedingt durch die Entwicklungen in Jubaland, durch. „IGAD“, die „AU“ sowie die „UN“ bestanden auf einer Beibehaltung der Vereinbarung zwischen Jubaland und der Föderalregierung, womit den Ambitionen um einen „Föderalstaat“ aus sechs Regionen ein Ende bereitet wurde. Gleichzeitig forderten „IGAD“, „AU“ und „UN“ den Beginn eines Aussöhnungsprozesses zwischen den beiden Fraktionen. Dieser fand unter Beteiligung der somalischen Föderalregierung statt und resultierte in einem Zusammenschluss besagter Gruppierungen. Am Ende des Prozesses stand die Wahl von Sharif Hassan Sheikh Adan als Präsident der interimistischen Administration Südwest-Somalias (vgl. Bryden/Thomas 2015: 11).

Seitdem konnte die Administration zwar ihre Macht in der Hauptstadt Baidoa konsolidieren, über weite Teile des Landes verfügt sie jedoch über keinen Zugriff und kann keine Aktionen gegen die grassierende Gewalt im „Lower Shabelle“¹⁰⁶ setzen. Die verfehlte Integration der

¹⁰⁴ Dies zeigt auch die vom Ogaden-Clan dominierte Regionalversammlung, die im Mai 2015 installiert wurde (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2015: 11).

¹⁰⁵ Zwischen 2013 und 2014 fanden aus den Häfen Kismayo und Barawe Holzkohle-Exporte in einem Wert von bis zu 250 Millionen Dollar statt (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2014: 45).

¹⁰⁶ Im „Lower Shabelle“ besteht die primäre Konfliktlinie zwischen den Clannmilizen der Habr Gedir und der Biimaal (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 160).

Aulihan-Gemeinschaften (ein Ogaden/Darod-Sub-Clan) in die Regionalversammlung bewegte diese zur Deklaration des unabhängigen Staates „Upper Bakool“. Bisherige Mediationsversuche von „IGAD“ zwischen den Parteien blieben erfolgslos, die Aulihan bekräftigen zwar die Unabhängigkeit ihrer Region, setzten jenen Schritt aber möglicherweise nur zur Durchsetzung einer größeren Mitbestimmung in der Regionalversammlung (vgl. UN Monitoring on Somalia and Eritrea 2016: 21).

06.02.03.07.06. Der umstrittene Fall Somaliland

Unklarheit herrscht über die zukünftigen Beziehungen zwischen der „Föderalen Republik Somalia“ und Somaliland. Zwar agiert Somaliland seit 1991 als unabhängiger Staat, erlangt aber als solcher keine internationale Anerkennung (vgl. Kuwali 2015: 34). Ein Recht auf Sezession wie in der äthiopischen fehlt in der provisorischen Verfassung Somalias, wodurch die Regierung in Hargeisa gezwungen ist, eine für sie unpopuläre Wahl zwischen dem Kontinuum der internationalen Nichtanerkennung oder dem Versuch eines Aussöhnungsprozesses mit Somalia zu treffen (vgl. Kuwali 2015: 33–34).

Auch im Jahr 2016 deuten wenig Aspekte auf Bewegung im Verhältnis zwischen Somaliland und der „Föderalen Republik Somalia“ hin, wie auch die Nichtbeteiligung Somalilands an den weiteren „Übergangsverhandlungen“ des „SFG“ beweist (vgl. UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea 2016: 22). Allerdings würde sich nächstes Jahr eine gute Gelegenheit bieten, um den Fortlauf der Beziehung endgültig zu klären, wie Matt Bryden ausführt:

„The issue of Somaliland is not going to go away just because we chose to ignore it [...]. At some point, there is either going to be irresistible friction between Somaliland and the South or in Somaliland how to deal with the South or there is some point going to be a moment that forces that issue [...] So, I do think, that 2017, when we have a new government in Mogadishu and a new government in Hargeisa, will be a window of opportunity. A moment in which it might be possible to establish a framework for dialogue. A serious one with an honest broker that can start to take up this issue and move it forward. But I think ignoring it is just waiting for an accident to happen (Center for Strategic & International Studies 2016: 58:37–59:41).

Erschwert wird ein zukünftiges Arrangement, egal in welcher Ausgestaltung, durch die Vielzahl an Unterschieden zwischen den beiden Landesteilen, die besonders im Feld der politischen Sozialisierung prägende Ausmaße annimmt (vgl. Interview Steiner 2016) und bereits in der Zeit nach der Entkolonialisierung sich als kaum überwindbare Hindernisse entpuppten (vgl. Lewis 2008: 34–35). Als gangbare Möglichkeit bietet sich die Einsetzung eines „assy-

metrischen Föderalismus“ an, der Somaliland eine Reihe von Sonderrechten überlässt. Inwiefern die Föderalstaaten einen solchen Vorgang mittragen würden, ist zweifelhaft.

7. Conclusio

Die „Föderale Republik Somalia“ steht also vor äußerst großen Herausforderungen und ist gegenwärtig vom Status einer Föderation (den sie formal seit 2004 trägt, vgl. Bradbury/Healy 2010: 13) noch weit entfernt. Die Durchführung landesweiter Wahlen konnte ebenso nicht wie geplant umgesetzt werden wie die Prüfung und Verabschiedung der Verfassung. Das institutionelle Gefüge in der „Föderalen Republik Somalia“ weist erhebliche Mängel auf und wird von grassierender Korruption in ihrem Entwicklungsprozess blockiert. Der positivste Aspekt liegt schließlich im Fortschritt bei der Gestaltung der zukünftigen Föderalstaaten, obwohl auch dieser Prozess von erheblichen Problemen begleitet wird (vgl. Bryden/Thomas 2015: 09).

In meiner Forschungshypothese ging ich davon aus, dass ein föderales System am ehesten dann eine stabile Fasson enthält, wenn eine starke Einarbeitung des lokalen Kontextes in das institutionelle Gefüge erfolgt. Allerdings liegen auch beim „SFG“ enorme Schwierigkeiten darin vor, einen geeigneten Umgang mit dem dynamischen somalischen Clansystem zu finden. Die derzeitige „4,5-Formel“, anhand derer die Zusammensetzung des Parlaments erfolgt, erweist sich zwar im Grundgedanken als adäquate Methode zur Handhabung der Clanstruktur, kann aber die starken Auswüchse von Korruption und Vetternwirtschaft im Parlament nicht verhindern. Die Wahrscheinlichkeit, dass große positive Änderungen bei Implementierung eines Mehrparteiensystems eintreten, ist gering, wie das Beispiel Somaliland zeigt (vgl. Renders 2012: 251–252).

Ein weiteres Problem liegt im Ursprung des Föderalismus in Somalia, der vor allem, anders als beispielsweise in Äthiopien, extern vorangetrieben wird. Für die Legitimität des „SFG“ in der somalischen Bevölkerung ist dieser starke Konnex, vor allem zu Äthiopien, nicht von Vorteil.

Dabei ist Sicherheit immer noch das bestimmende Thema in der „Föderalen Republik Somalia“: Trotz der territorialen Verluste bleibt die Al-Shabaab ein stetiger Unruheherd, die starke Militarisierung der Gesellschaft erschwert einen Friedens- und Aussöhnungsprozess. Ausländische Truppen stellen auch 2016 einen zentralen Faktor für die Sicherheit des „SFG“ in Somalia dar, nach gegenwärtigem Stand wäre das „SFG“ ohne „AMISOM“-Truppen kaum überlebensfähig (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016: 02).

Diese Schwäche zeigen auch die „Gliedstaaten“ auf, der Machtradius der Administration beschränkt sich in vielen Fällen oft nur auf die Hauptstadt der Region. Deren Entwicklung wurde in der Vergangenheit durch Eingriffe des „SFG“ gebremst, die zwecks Interessenspolitik ohne Rücksicht auf die Verfassung in den „Gliedstaaten“ intervenierte. Mit dem Fehlen von

Arrangements über die Verteilung der Einnahmen aus dem Abbau natürlicher Ressourcen konnte ein Aspekt mit zukünftig hohem Konfliktpotential zwischen den Föderalstaaten und der Föderalregierung bis jetzt noch nicht geklärt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2106: 34). Von der Euphorie und dem Optimismus, die 2012 beim Antritt des „SFG“ herrschten (vgl. Bryden 2013: 01), scheint nur noch wenig vorhanden zu sein. Geht die „Föderale Republik Somalia“ daher als ein weiterer misslungener Versuch, stabile politische Verhältnisse in Somalia zu implementieren, in die Geschichte ein? Die Vorzeichen stehen zwar nicht positiv, die Möglichkeit, dass durch Föderalismus ein Ende der Bürgerkriegshandlungen am Horn von Afrika einkehrt, ist dennoch gegeben. Vieles hängt vom Bild des Staates selbst ab: Wenn die Etablierung der Konzeption eines somalischen Staates fernab der Wahrnehmung als primäre Geldquelle gelingt, bieten sich dem „SFG“ Chancen für eine Umsetzung seiner politischen Agenden. Zentrale Anliegen müssen daher in einer Bekämpfung der Korruption innerhalb der Regierung und in einer Verstärkung staatlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung, die nicht nach Claninteressen erfolgt, liegen. Andernfalls droht das nächste Scheitern einer Zentralregierung in Somalia.

Die These, dass das Konzept des „Staates“ keine Harmonisierung mit den Konzeptionen der somalischen Gesellschaft erlaubt (vgl. Interview Steiner 2016), würde dadurch ein weiteres Mal untermauert werden. Zumindest die Gegenwart spricht stark dafür, dass der „Föderalismus“ in dieser Form und Ausführung nicht den erwünschten Frieden bringen wird.

Anhang

I) Karten



Abbildung 01: Karte Somalia

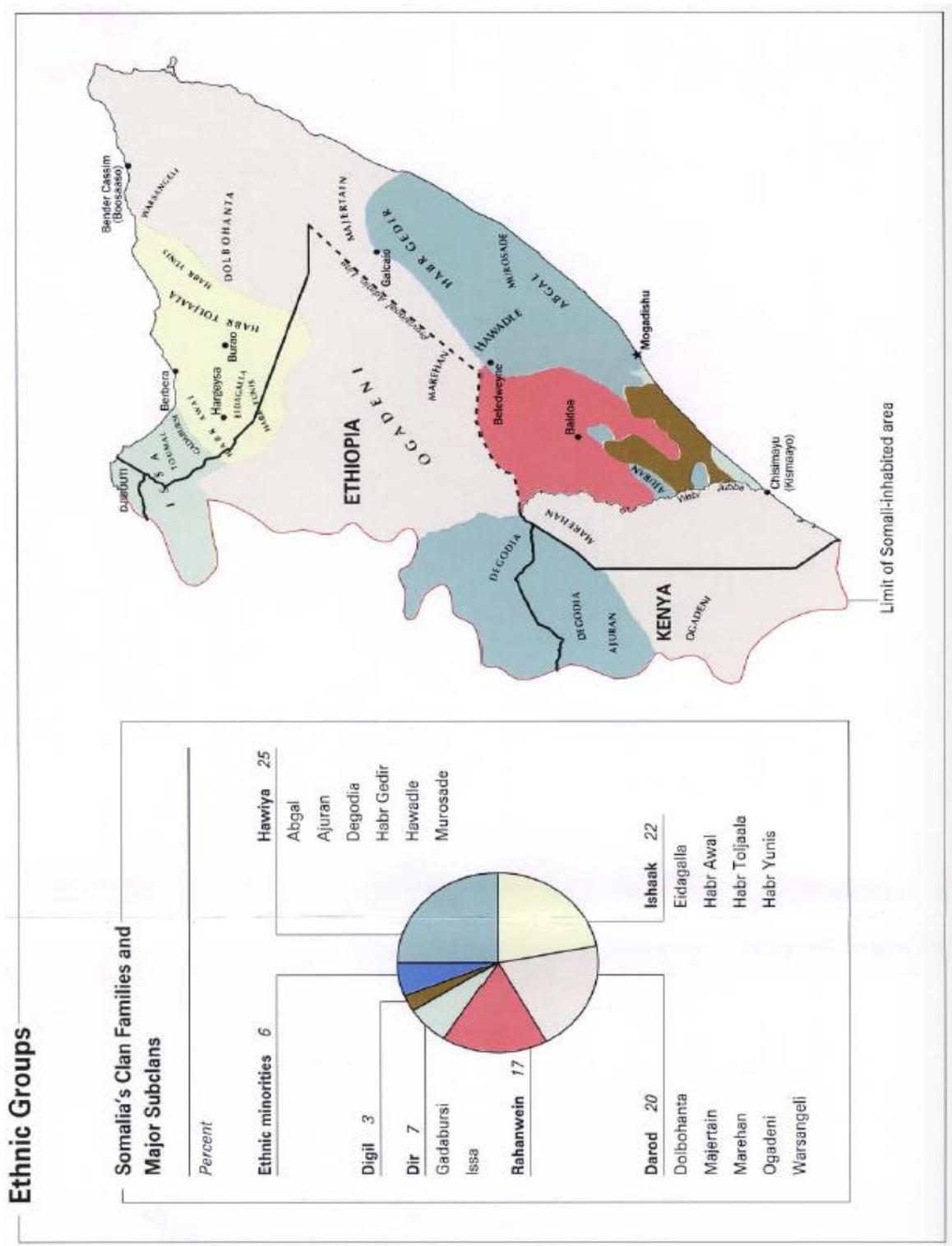


Abbildung 02: Clanverteilung Somalia

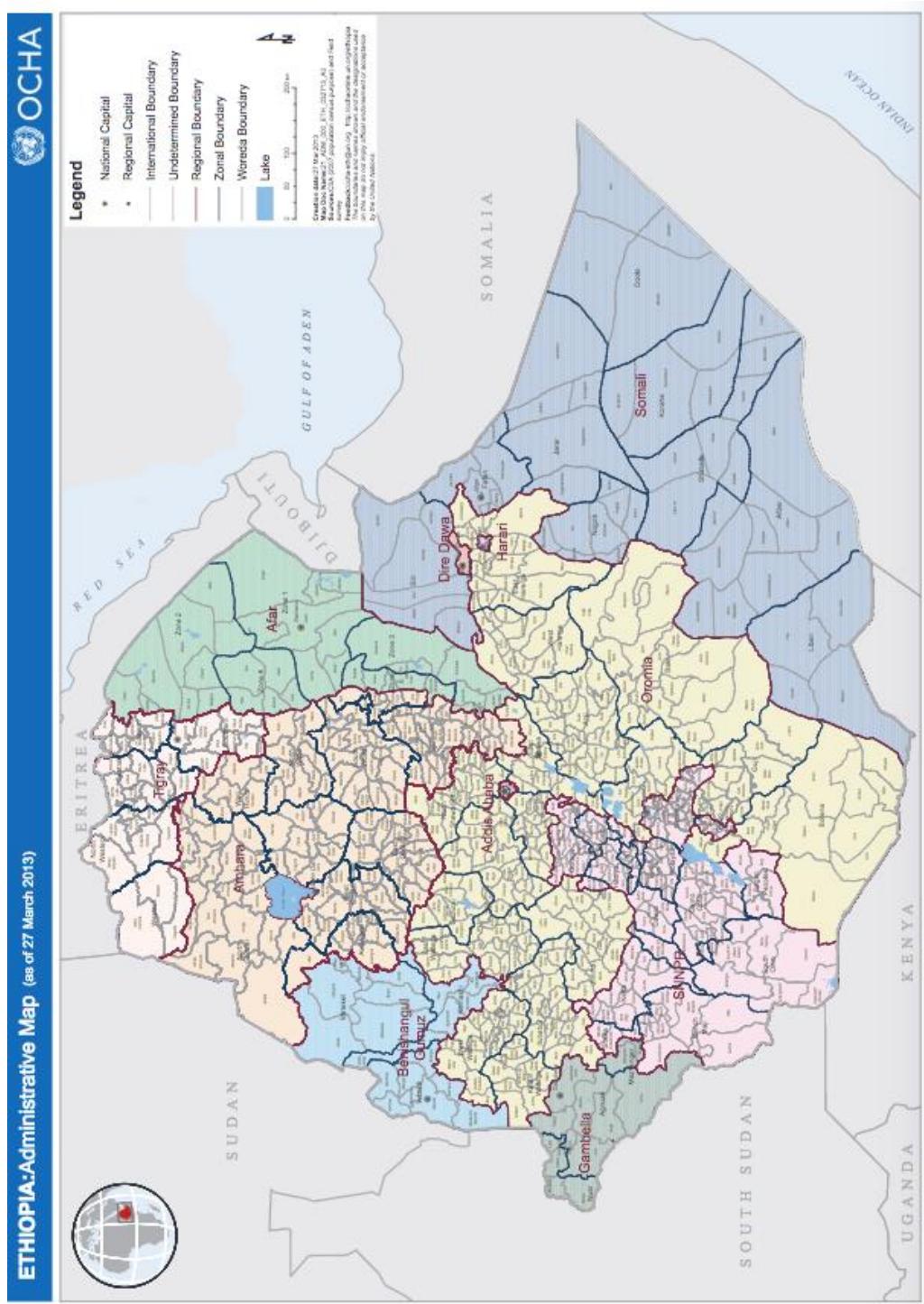


Abbildung 03: Karte Äthiopien

II) Quellenverzeichnis

a) Literaturverzeichnis

Aalen, Lovise: The Politics of Ethnicity in Ethiopia. Actors, Powers and Mobilisation under Ethnic Federalism. Leiden, Boston: Brill, 2011.

Abbink, Jan: Dervishes, *Moryaan* and Freedom Fighters: Cycles of Rebellion and the Fragmentation of Somali Society. In: Abbink, Jon/De Bruijn, Mirjam/van Walraven, Klaas [Hg.]: Rethinking Resistance. Revolt and Violence in African History. Leiden, Boston: Brill, 2003, S. 328–365.

Abbink, Jan: Discomfiture of Democracy? The 2005 Election Crisis in Ethiopia and Its Aftermath. In: African Affairs, Jg. 105, Nr. 419, 2006, S. 173–199.

Abbink, Jan: Ethnic-based Federalism and Ethnicity in Ethiopia. Reassessing the Experiment after 20 Years. In: Journal of Eastern African Studies, Jg. 05, Nr. 04, 2011, S. 596–618.

Abbink, Jan: Ethnicity and Conflict Generation in Ethiopia. Some Problems and Prospects of Ethno-Regional Federalism. In: Journal of Contemporary African, Jg. 24, Nr. 03, 2006, S. 389–414.

Abbink, Jan: Somalia. In: Mehler, Andreas/Melber, Henning/van Walraven, Klaas [Hg.]: Africa Yearbook Volume 09. Politics, Economy and Society South of the Sahara in 2012. Leiden, Boston: Brill, 2013, S. 369–380.

Abbink, Jan: Somalia. In: Mehler, Andreas/Melber, Henning/van Walraven, Klaas [Hg.]: Africa Yearbook Volume 10. Politics, Economy and Society South of the Sahara in 2012. London, Boston: Brill, 2014. S. 365–376.

Abdullahi, Mohamed Diriyé: Culture and Customs of Somalia. Westport: Greenwood, 2001.

Abebe, Adem Kassie: Umpiring Federalism in Africa. Institutional Mosaic and Innovations. In: African Studies Quarterly, Jg. 13, Nr. 04, 2013, S. 53–79.

Abebe, Semahagn Gashu: The Last Post-Cold War. Socialist Federation. Ethnicity, Ideology and Democracy in Ethiopia. London, New York: Routledge, 2014.

Abokor, Adnan Yusuf/**Kibble**, Steve/**Yusuf**, Haroon Ahmed/**Barrett**, Georgina: Further Steps to Democracy. The Somaliland Parliamentary Elections, September 2005. London: Progression, 2006.

Almond, Gabriel A./**Bingham Powell Jr.**, G.: Comparative Politics. A Developmental Approach. Boston: Little, Brown, 1966.

Anderson, George: Föderalismus. Eine Einführung. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich, 2008.

- Apuuli**, Kasaija Phillip: Somalia after the United Nations-led Djibouti Peace Process. In: African Security Review, Jg. 20, Nr. 03, 2011, S. 45–53.
- Arriola**, Leonardo R./**Lyons**, Terrence: Ethiopia. The 100% Election. In: Journal of Democracy, Jg. 27, Nr. 01, 2016, S. 76–88.
- Bach**, Jean-Nicolas: *Abyotawi* Democracy. Neither Revolutionary nor Democratic. A Critical Review of EPRDF's Conception of Revolutionary Democracy in Post-1991 Ethiopia. In: Abbink, Jan/Hagmann, Tobias [Hg.]: Reconfiguring Ethiopia. The Politics of Authoritarian Reform. London, New York: Routledge, 2013, S. 62–84.
- Bakonyi**, Jutta: Land ohne Staat. Wirtschaft und Gesellschaft im Krieg am Beispiel Somalias. Frankfurt am Main: Campus, 2011.
- Bargatzky**, Thomas: Ethnologie. Eine Einführung in die Wissenschaft von den urproduktiven Gesellschaften. Hamburg: Helmut Buske, 1997.
- Barnes**, Cedric/**Hassan**, Harun: The Rise and Fall of Mogadischtu's Islamic Courts. unter: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/bpsomalia0407.pdf> (20.09.2016).
- Barth**, Frederik: Introduction. In: Barth, Frederik [Hg.]: Ethnic Group and Boundaries. The Social Organisation of Cultural Difference. Long Grove: Waveland, 1969, S. 9–38.
- Benedikter**, Thomas. What Is Political Autonomy about? Fundamental Features of Regional Territorial Autonomy. In: Benedikter, Thomas [Hg.]: Solving Ethnic-Conflict through Self-Government. A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe. Bozen/Bolzano: EURAC, 2009, S. 05–14.
- Benz**, Arthur: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie. In: Politische Vierteljahrsschrift, Jg. 50, Nr. 01, 2009, S. 03–22.
- Bertelsmann Stiftung**: BTI 2016. Somalia Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.
- Bihonegn**, Tesfa: Federalization with a Constitutional Guarantee to Secession: Controversies, Paradoxes and Imponderables in Ethiopia. In: Regional and Federal Studies, Jg. 25, Nr. 01, 2015, S. 45–70.
- Bowring**, Bill: The Russian Constitutional System. Complexity and Asymmetry. In: Weller, Marc/Nobbs, Katherine [Hg.]: Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, S. 48–74.
- Bradbury**, Mark/**Abokor**, Adan Yusuf/**Yusuf**, Haroon Ahmed: Somaliland. Choosing Politics over Violence. In: Review of African Political Economy, Jg. 30, Nr. 97, S. 455–478.

- Bradbury**, Mark/**Healy**, Sally: A Brief History of the Somali Conflict. In: Bradbury, Mark/Healy, Sally [Hg.]: *Whose Peace Is It Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking*. London: Conciliation Resources, 2010, S. 10–14.
- Braun**, Dietmar: Föderalismus. In: Helms, Ludger/Jun, Uwe [Hg.]: *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. Frankfurt, New York: Campus, 2004, S. 130–162.
- Brietzke**, Paul H.: Ethiopia's "Leap in the Dark". Federalism and Self-Determination in the New Constitution. In: *Journal of African Law*, Jg. 39, Nr. 01, S. 19–38.
- Bruton**, Bronwyn E.: *Somalia. A New Approach*. New York: Council Special Reports, 2010.
- Bryden**, Matt: *Somalia Redux? Assessing the New Somali Federal Government*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2013.
- Bryden**, Matt/**Thomas**, Tres: *Somalia's Troubled Transition. Vision 2016 Revisited*. Nairobi: Sahan, 2015.
- Burgess**, Michael: *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London, New York: Routledge, 2006.
- Cassanelli**, Lee V.: Explaining the Somali Crisis. In: Bestemann, Catherine/Cassanelli, Lee V. [Hg.]: *The Struggle for Land in Southern Somalia*. London: HAAN, 1996, S. 13–28.
- CIA**: The World Factbook. Somalia. unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html> (10.09.2016).
- Clarke**, Walter S./**Gosende**, Robert: Somalia. Can a Collapsed State Reconstitute Itself? In: Rotberg, Robert [Hg.]: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press, 2003, S. 128–158.
- Connor**, Philip/**Krogstad**, Jens Manuel: 5 Facts about the Global Somali Diaspora. unter: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/01/5-facts-about-the-global-somali-diaspora/> (10.09.2016).
- Dersso**, Solomon A.: Taking Ethno-Cultural Diversity Seriously in Constitutional Design. A Theory of Minority Rights for Addressing Africa's Multi-Ethnic Challenge. Leiden, Boston: Brill, 2012.
- Dotson**, Floyd/**Dotson**, Lillian O.: The Economic Role of Non-Indigenous Ethnic Minorities in Colonial Africa. In: Duignan, Peter/Gann L.H. [Hg.]: *Colonialism in Africa 1870–1960. The Economics of Colonialism*. London, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1975, S. 565–631.
- Elazar**, Daniel J.: *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, London: University of Alabama Press. 1987.

- Elazar**, Daniel J.: *Federalism. An Overview*. Pretoria: HSRC, 1995.
- Ellisie**, Hatem: *Statehood and Constitution-Building in Somalia. Islamic Responses to a Failed State*. In: Grote, Rainer/Röder, Tilmann J. [Hg.]: *Constitutionalism in Islamic Countries. Between Upheaval and Continuity*. New York: Oxford University Press, 2012, S. 553–582.
- Elmi**, Afyare Abdi: *Dezentralization Options for Somalia*. Mogadischu: Heritage Institute for Policy Studies, 2014.
- Eriksen**, Thomas Hylland: *Small Places, Large Issues. An Introduction to Social and Cultural Anthropology*. London, New York: Pluto Press, 2010.
- Federal Democratic Republic of Ethiopia**. *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*. unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5a84.html> (02.10.2016).
- Feeley**, Malcolm M./**Rubin**, Edward: *Federalism. Political Identity and Tragic Compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.
- Freedom House**: Somalia. unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/somalia> (04.11.2016).
- Gamper**, Anna: *Staat und Verfassung. Einführung in die allgemeine Staatslehre*. Wien: Facultas, 2010.
- Gibson**, Hannah: *Parliament in Somaliland. Reforming the Upper House*. unter: <http://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/parliament-in-somaliland-upper-house/> (05.11.2016).
- Goumenos**, Thomas: *The Pyrrhic Victory of Unitary Statehood. A Comparative Analysis of the Failed Federal Experiments in Ethiopia and Indonesia*. In: Kavalski, Emilian/Zolkos, Magdalena [Hg.]: *Defunct Federalisms. Critical Perspectives on Federal Failure*. London, New York: Routledge, 2016, S. 31–46.
- Gundel**, Joakim: *The Migration-Development Nexus. Somalia Case Study*. In: van Hear, Nicholas/Sørensen, Ninna Nyberg [Hg.]: *The Migration Development-Nexus*. Genf: International Organization for Migration, 2003, S. 233–258.
- Häberle**, Peter: *Föderalismus, Regionalismus und Präföderalismus als alternative Strukturformen der Gemeineuropäischen Verfassungskultur*. In: Härtel, Ines [Hg.]: *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2012, S. 251–282.
- Habib**, Muhammad: *The Ethiopian Federal System. The Formative Stage*. Addis Ababa: Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

- Hainzl**, Gerald/**Feichtinger**, Walter: Somalia. Zusammenfassende Betrachtungen. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011, S. 11–20.
- Haji-Abdi**, Abdullahi: Critical Realism, Somalia and the Diaspora Community. London, New York: Routledge, 2014.
- Hammond**, Laura: Somalia Rising. Things Are Starting to Change for the World's Longest Failed State. In: Journal of Eastern African Studies, Jg. 07, Nr. 01, S. 183–193.
- Hansen**, Stig Jarle: Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2012–2015. New York: Oxford University Press, 2012.
- Hansen**, Stig Jarle: Somalia. In: Elischer, Sebastian/Hofmeier, Rolf/Mehler, Andreas/Melber, Henning [Hg.]: Africa Yearbook Volume 11. Politics, Economy and Society South of the Sahara in 2014. Leiden, Boston: Brill. 2015. S. 342–350.
- Hansen**, Stig Jarle/**Bradbury**, Mark: Somaliland. A New Democracy in the Horn of Africa? In: Review of African Political Economy, Jg. 34, Nr. 113, S. 461–476.
- Helander**, Bernhard: The Hubeer in the Land of Plenty. Land, Labor and Vulnerability among a Southern Somali Clan. In: Bestemann, Catherine/Cassanelli, Lee V. [Hg.]: The Struggle for Land in Southern Somalia. London: Haan, 1996, S. 47–69.
- Helms**, Ludger: Einleitung. Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von politischer Theorie und Regierungslehre. In: Helms, Ludger/Jun, Uwe [Hg.]: Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. Frankfurt, New York: Campus, 2004, S. 13–44.
- Hemmer**, Jort/**Uzelac**, Ana: When the Centre Doesn't Hold. Imagining a Different Somalia. Den Haag: The Clingendael Conflict Research Unit, 2011.
- Heritage Institute for Policy Studies**: Federal Somalia. Not If but How. Mogadischtu: Heritage Institute for Policy Studies, 2015.
- Heritage Institute for Policy Studies**: The Consequences of Political Infighting. Mogadischtu: Heritage Institute for Policy Studies, 2013.
- Hesse**, Brian J.: Introduction. The Myth of ‘Somalia’. In: Hesse, Brian J. [Hg.]: Somalia. State Collapse, Terrorism and Piracy. Abingdon, New York: Routledge, 2011, S. 01–12.
- Hesse**, Brian J.: Where Somalia Works. In: Hesse, Brian J. [Hg.]: Somalia. State Collapse, Terrorism and Piracy. Abingdon, New York: Routledge, 2011, S. 95–114.
- Hoehne**, Markus Virgil: Al Shabaab in Somalia: Von einer Terrorzelle zu einem regierungsähnlichen Akteur. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011a, S. 121–157.

Hoehne, Markus Virgil: Between Somaliland and Puntland. Marginalization, Militarization and Conflicting Political Visions. London: Rift Valley Institute, 2015.

Hoehne, Markus Virgil: Die somalische Diaspora: Rollen und Chancen in (Bürger-)Krieg und Wiederaufbau. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011b, S. 57–82.

IGAD: The IGAD Region. unter: <https://igad.int/index.php/about-us/the-igad-region> (15.09.2016).

Jones, Seth G./**Liepman**, Andrew M./**Chandler**, Nathan: Counterterrorism and Counterinsurgency in Somalia. Assessing the Campaign against Al-Shabaab. Santa Monica: Rand, 2016.

Kaiser, André: Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus. In: Härtel, Ines [Hg.]: Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Berlin, Heidelberg: Springer, 2012, S. 165–178.

Kaplan, Seth: The Remarkable Story of Somaliland. In: Diamond, Larry/Plattner, Marc F.: Democratization in Africa. Progress and Retreat. Second Edition. Baltimore: John Hopkins University Press, 2010, S. 248–261.

Karmis, Dimitrios/**Norman**, Wayne: The Revival of Federalism in Normative Political Theorie. In: Karmis, Dimitrios/Norman, Wayne [Hg.]: Theories of Federalism. A Reader. New York, Hampshire: Palgrave MacMillan, 2016, S. 03–22.

Kefale, Asnake: Federalism and Ethnic Conflict in Ethiopia. A Comparative Regional Study. Abingdon, New York: Routledge, 2013.

Keller, Edmond J.: Constitutionalism, Citizenship and Political Transitions in Ethiopia. Historic and Contemporary Processes. In: Deng, Francis M. [Hg.]: Self-Determination and National Unity. A Challenge for Africa. Trenton: Africa World Press, 2010, S. 57–90.

Keller, Edmond J.: Ethnic Federalism, Fiscal Reform, Development and Democracy in Ethiopia. In: African Journal of Political Science, Jg. 07, Nr. 01, S. 21–50.

Kimenyi, Mwangi S.: Harmonizing Ethnic Claims in Africa. A Proposal for Ethnic-based Federalism. In: Mbaku, John Mukum/Agbese, Pita Ogaba/Kimenyi, Mwangi S. [Hg.]: Ethnicity and Governance in the Third World. Burlington: Ashgate, 2001, S. 101–124.

Knuepling, Felix: Federal Governance and Weak States. In: Hofmeister, Wilhelm/Tayao, Edmund [Hg.]: Federalism and Decentralization. Perceptions for Political and Institutional Reforms. Singapur, Makati City: Konrad Adenauer Stiftung, 2016, S. 01–22.

Kuper, Adam: The Reinvention of Primitive Society. Transformations of a Myth. Abingdon, New York: Routledge, 2005.

Kuwali, Dan: Acquisition of Democracy. Application of the Right of Self-Determination in Africa. In: Bereketeab, Redie [Hg.]: Self-Determination and Secession in Africa. The Post-Colonial State. Abingdon, New York: Routledge, 2015, S. 20–37.

Kymlicka, Will: Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001.

Laitin David/**Samatar**, Said S.: Somalia and the World Economy. In: Review of African Political Economy, Jg.11, Nr. 30, 1984, S. 58–72.

Lambach, Daniel: Warum kollabieren Staaten? In: Bussmann, Margit/Hasencler, Andreas/Schneider, Gerald [Hg.]: Identität, Institutionen und Ökonomie. Ursachen innenpolitischer Gewalt. Wiesbaden: VS, 2009, S. 235–257.

Le Sage, Andre: Stateless Justice in Somalia. Formal and Informal Rule of Law Initiatives. Genf: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, 2005.

Leonard, Emma/**Ramsay**, Gilbert: Introduction. In: Leonard, Emma/Ramsay, Gilbert [Hg.]: Globalizing Somalia. Multilateral, International and Transnational Repercussions of Conflict. New York, London: Bloomsbury, 2013, S. 01–24.

Lewis, Ioan M.: A Pastoral Democracy. A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa. Hamburg: LIT, 1999.

Lewis, Ioan M.: Salient Features of the Somali Political Scene. Key-note Speech. In: Haakonsen, Jan M./Keynan, Hassan A. [Hg.]: Somalia after UNOSOM. Proceedings from a conference Held in Oslo, 09–10 March 1995. Oslo: The Norwegian Red Cross, 1995, S. 14–25.

Lewis, Ioan M.: Understanding Somalia and Somaliland. Culture, History, Society. London: Hurst & Company, 2008.

Lijphardt, Arend: Consociational Democracy. In: World Politics, Jg. 21, Nr. 02, 1969, S. 207–225.

Lunn, Jon/**Pick**, Anna: Somalia. July 2016 Update. London: House of Commons Library, 2016.

Marchal, Roland: Introduction. In: Taucher, Wolfgang/Vogl, Mathias/Webinger, Peter [Hg.]: Somalia. Security, Minorities and Migration. Wien: Bundesministerium für Inneres, 2013, S. 07–14.

Marcus, Harold M.: A History of Ethiopia. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1994.

- Matthies**, Volker: Konfliktodynamik und externe Akteure in Somalia. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011, S. 21–28.
- Mazrui**, Ali A.: Conflict in Africa. An Overview. In: Nhema, Alfred/Zeleza, Paul Tiyambe [Hg.]: The Roots of African Conflicts. The Causes and the Costs. Pretoria: Unisa Press, 2008, S. 36–50.
- Mbaku**, John Mukum/Agbese, Pita Ogaba/Kimenyi, Mwangi S.: General Introduction. In: Mbaku, John Mukum/Agbese, Pita Ogaba/Kimenyi, Mwangi S. [Hg.]: Ethnicity and Governance in the Third World. Burlington: Ashgate, 2001, S. 01–32.
- McGhie**, Meredith Preston: Mediating Djibouti. In: Bradbury, Mark/Healy, Sally [Hg.]: Whose Peace Is It Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking. London: Conciliation Resources, 2010, S. 20–23.
- Menkhaus**, Ken: Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping. In: International Security, Jg. 31, Nr. 03, 2006/07.
- Menkhaus**, Ken: Somalia. Die aktuelle Situation und Trendanalyse. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe, 2004.
- Menkhaus**, Ken: Somalia. What Went Wrong? In: RUSI Journal, Jg. 154, Nr. 04, 2009, S. 06–12.
- Menkhaus**, Ken: Zum Verständnis des Staatsversagens in Somalia. Interne und externe Dimensionen. In: Heinrich-Böll-Stiftung [Hg.]: Somalia. Alte Konflikte und neue Chancen zur Staatsbildung. Band 6 der Reihe Demokratie. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2008, S. 32–57.
- Millman**, Brock: British Somaliland. An Administrative History, 1920–1960. Abingdon, New York: Routledge, 2014.
- Mosley**, Jason: Somalia's Federal Future. Layered Agendas, Risks and Opportunities. London: Chatham House, 2015.
- Murshed**, Syed Mansoob: Peace-Building and Social Contract. In: Kozul-Wright, Richard/Fortunato, Piergiuseppe [Hg.]: Securing Peace. State-Building and Economic Development in Post-Conflict Countries. London, New York: Bloomsbury, 2011, S. 71–86.
- Musau**, Stephen: Clans' and Clannism's Control over Weak Political Institutions. In: Gonneli, Michele [Hg.]: Somalia. Clan and the State Politics. Pisa: International Training Programme for Conflict Management. 2013, S. 13–18.
- Njoku**, Raphael Chijioke: The History of Somalia. Santa Barbara, Denver, Oxford: Greenwood, 2013.

- Osaghae**, Eghosa E.: Federalism and the Ethnic Question in Africa. In: Mbaku, John Mukum/Agbese, Pita Ogaba/Kimenyi, Mwangi S. [Hg.]: *Ethnicity and Governance in the Third World*. Burlington: Ashgate, 2001, S. 33–58.
- Ostrom**, Vincent: Can Federalism Make a Difference? In: *Publius. The Journal of Federalism*. Jg. 03, Nr. 02, 1973, S. 197–237.
- Patman**, Robert G.: The Soviet Union in the Horn of Africa. The Diplomacy of Intervention and Disengagement. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press, 1990.
- PDRC (Puntland Development Research Centre)**: *Somali Customary Law and Traditional Economy. Cross Sectional, Pastoral, Frankincense, and Marine Norms*, Garowe: PDRC, 2003.
- Petersen**, Glenn: Sociopolitical Rank and Clanship in the Caroline Islands. In: *Journal of the Polynesian Society*, Jg. 108, Nr. 04, 1999, S. 367–410.
- Petrovic**, David: Piraterie an den Küsten Somalias. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: *Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011, S. 83–100.
- Peyker**, Thomas: Kurswechsel in Somalia. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: *Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine*. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011, S. 181–204.
- Prunier**, Gérard: Wird das Friedensprojekt den Krieg neu entfachen? Die neue Regierung Somalias – nur eine Fraktion im Bürgerkrieg. Eine ernüchternde Analyse von Gérard Prunier. unter: <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Somalia/prunier.html> (19.09.2016).
- Renders**, Marleen: Consider Somaliland. State-Building with Traditional Leaders and Institutions. Leiden, Boston: Brill, 2012.
- Reporters without Borders**: Somalia. unter: <https://rsf.org/en/somalia> (22.09.2016).
- Samatar**, Ahmed I.: Destruction of State and Society in Somalia. Beyond the Tribal Convention. In: *The Journal of Modern African Studies*, Jg. 30, Nr. 04, 1992, S. 625–641.
- Samatar**, Ahmed I.: Somalia Impasse: State Power and Dissent Politics. In: *Third World Quarterly*, Jg. 09, Nr. 03, 1987, S. 871–890.
- Samatar**, Said S.: The Society and Its Environment. In: Metz, Helen Chapin [Hg.]: *Somalia. A Country Study*. Washington: Library of Congress, 1993, S. 55–118.
- Schlee**, Günther: How Enemies Are Made. Towards a Theory of Ethnic and Religious. New York, Oxford: Berghahn, 2008.
- Schmitt**, Nicolas: Problems of Equalisation in Federal Systems. Revenue Equalisation versus Cost Equalisation (Work Session 22). In: Blinderbacher, Raoul/Koller, Arnold [Hg.]: *Federalism in a Changing World. Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the*

International Conference on Federalism 2002. Montreal [u.a.]: McGill–Queen’s University Press, 2002, S. 481–491.

Selassie, Alemante G.: Ethnic Federalism. Its Promise and Pitfalls for Africa. In: The Yale Journal of International Law, Jg. 28, Nr. 51, 2003, S. 51–107.

Sensenig, Peter M.: Peace Clan. Mennonite Peacemaking in Somalia. Eugene: Pickwick, 2016.

Shay, Shaul: Somalia in Transition since 2008. New Brunswick: Transaction, 2014.

Simala, Inyani K./**Ben–Arrouss**, Michel: Whose Self-Determination? Conflicting Nationalisms and the Collapse of Somalia. In: Ben Arrouss, Michel/Ki-Zerbo, Lazare [Hg.]: African Studies in Geography from Below. Dakar: CODESRIA, 2009, S. 161–196.

Spilker, Dirk: Somalia am Horn von Afrika. Nationale und regionale Konfliktlinien in Vergangenheit und Gegenwart. In: Heinrich-Böll-Stiftung [Hg.]: Somalia. Alte Konflikte und neue Chancen zur Staatsbildung. Band 6 der Reihe Demokratie. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2008, S.10–31.

Stepan, Alfred: Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model. In: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 04, 1999, S. 19–34.

Sturm, Roland: Föderalismus und Regionalismus. In: Jesse, Eckhard/Sturm. Roland [Hg.]: Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 113–138.

Suksi, Markku: Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions. Berlin, Heidelberg: Springer, 2011.

Svedberg, Peter: Poverty and Undernutrition. Theory, Measurement, and Policy. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.

Tarlton, Charles D.: Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism. A Theoretical Speculation. In: The Journal of Politics, Jg. 27, Nr. 04, 1965, S. 861–874.

Terlinden, Ulf: IGAD. Papiertiger vor Mammutaufgaben. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

The Federal Republic of Somalia. Provisional Constitution. unter:
[http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RkJTOSpoMME=\(02.11.2016\)](http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RkJTOSpoMME=(02.11.2016)).

The Regional State of Puntland: Constitution of Puntland State of Somalia. unter:
<http://www.ophrd.org/act-ohrd/> (30.09.2016).

Tiwald, Andreas: The Security Situation in Somalia. In: Taucher, Wolfgang/Vogl, Matthias/Webinger, Peter [Hg.]: Somalia. Security, Minorities and Migration. Wien: Bundesministerium für Inneres, 2013, S. 15–62.

Transparency International: Corruption Perceptions Index 2015. unter: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> (23.09.2016).

Turner, Catherine/**Houghton**, Ruth: Constitution Making and Post-Conflict Reconstruction. In: Saul Matthew/Sweeney, James A. [Hg.]: International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy. London, New York: Routledge, 2015, S. 119–140.

UNDP: About Somalia. unter: <http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/countryinfo.html> (09.08.2016).

UNFPA: Population Estimation Survey 2014 for the 18 Pre-War Regions of Somalia. Nairobi: UNFPA, Somalia Country Office, 2014.

UNHCR: Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis. unter: <http://data.unhcr.org/horn-of-africa/regional.php> (10.07.2016).

UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea: Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea Pursuant to Security Council Resolution 2182 (2014). Somalia. unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/801 (10.10.2016).

UN Monitoring Group on Somalia and Eritrea: Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea Pursuant to Security Council Resolution 2244 (2015). Somalia. unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/919 (05.11.2016).

UN News Center: Somalia Famine Killed Nearly 260,000 People, Half of Them Children – Reports UN. unter: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44811#.WDDEv9wXhsN> (24.08.2016).

UNPOS: Agreement between the President of the Transitional Federal Government of Somalia and the Speaker of the Transitional Federal Parliament of Somalia Made in Kampala on 9th June 2011. The Kampala Accord. Unter: [http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/110609%20-%20Kampala%20Accord%20\(signed\).pdf](http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/110609%20-%20Kampala%20Accord%20(signed).pdf) (02.11.2016).

UN SOM: Fact Sheet on Somalia's 2016 Electoral Process. unter: <http://unsom.unmissions.org/fact-sheet-somalia%20%99s-2016-electoral-process> (28.10.2016).

Van der Beken, Christophe: Unity in Diversity. Federalism as a Mechanism to Accommodate Ethnic Diversity. The Case of Ethiopia. Münster: LIT, 2012.

Von Beyme, Klaus: Föderalismus (asymmetrischer) und Regionalismus/regionales Bewusst-

sein in vergleichender Perspektive. In: Härtel, Ines [Hg.]: Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Berlin, Heidelberg: Springer, 2012, S. 283–300.

Watts, Ronald L.: Comparing Federal Systems. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2008.

Webersik, Christian: Differences That Matter. The Struggle of the Marginalised in Somalia. In: Journal of the International African Institute, Jg. 74, Nr. 4, 2004, S. 516-533.

World Bank: Population. unter:
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ET> (12.07.2016).

Wheare, Kenneth Clinton: Federal Government. New York: Oxford University Press, 1964.

Zitelmann, Thomas: Soziale Strukturen, Organisationsformen und Konfliktverhalten unter Somali. In: Feichtinger, Walter/Hainzl, Gerald [Hg.]: Somalia. Optionen-Chancen-Stolpersteine. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2011, S. 29–54.

Zuin, Margherita: A Model of Transitional Justice for Somalia. In: Praxis. The Fletcher Journal of Human Security, Nr. 23, 2008, S. 89–108.

b) Videoverzeichnis

Center for Strategic & International Studies: The Race Against Time in Somalia. unter:
<https://www.youtube.com/watch?v=lZmWu2Yf57I> (20.07.2016).

Heritage Institute for Policy Studies: A Federal Somalia. Not If But How. unter:
<https://www.youtube.com/watch?v=MCtHI7MmDn0> (14.07.2016).

Maxwell School of Syracuse University: “State-Building & Non-State Armed Actors in Somalia,” with Ken Menkhaus. unter: <https://www.youtube.com/watch?v=QkzDqh9FSB4> (08.07.2016).

UN SOM Somalia: Interview with SRSG Michael Keating on the United Nations role in the 2016 Electoral Process. unter: <https://www.youtube.com/watch?v=A9PMkO9b7i0> (06.08.2016a).

UN SOM Somalia: SRSG Interview on the Somali Electoral Process. unter:
<https://www.youtube.com/watch?v=vvwiyPEexlc> (25.10.2016b).

c) Interviews

Dr^{in.} Martina **Steiner**, Wien, geführt am 08.06.2016.

d) Abbildungsverzeichnis

Abbildung 01: Karte Somalia, S. 100. Karte: **UN**. aus: UN: Somalia. unter: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/somalia.pdf> (01.11.2016).

Abbildung 02: Clanverteilung Somalia, S. 101. Karte: **CIA**. aus: CFR: Somalia's Clan Families. unter: <http://www.cfr.org/somalia/somalias-clan-families/p13315> (01.11.2016).

Abbildung 03: Karte Äthiopien, S. 103. Karte: **OCHA**. aus: ReliefWeb: Ethiopia. Administrative Map (as of 27 Mar 2013). unter: <http://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopia-administrative-map-27-mar-2013> (01.11.2016).

III) Abstracts

a) Abstract (Deutsch)

Nach mehr als zwei Jahrzehnten Bürgerkrieg keimt im ostafrikanischen Staat Somalia wieder Hoffnung auf: Föderalismus lautet das jüngste Konzept, mit dem endlich Frieden und Sicherheit am Horn von Afrika einkehren soll. Ausgehend von der Mbagathi-Friedenskonferenz vor über zehn Jahren, wurden in Somalia von der internationalen Staatengemeinschaft unterstützte Schritte mit dem Ziel einer politischen Konsolidierung gesetzt.

Ein Ziel, dessen Erfüllung bisher von vielen Schwierigkeiten begleitet ist. Vor allem die prekäre Sicherheitslage und der schwache Status der Zentralregierung, die für Jahre über wenig Legitimität in der Bevölkerung verfügte, schwächten den Föderalisierungsprozess. 2012 setzte dennoch ein weiterer wichtiger Schritt ein, endete der formale Übergangsstatus der Regierung. Mit Inkraftsetzung des „Somali Federal Government“ sollte die Umwandlung Somalias in eine Föderation, entlang eines knappen Zeitplans, endgültig finalisiert werden.

Auf Grund der zahlreichen Probleme, die den Prozess begleiten, steht die generelle Sinnhaftigkeit eines föderalen Systems für Somalia allerdings zunehmend in Frage. In dieser Masterarbeit mit dem Titel „Somalias föderaler Weg: Perspektiven und Herausforderungen der „Föderalen Republik Somalia“ werden, anhand einer starken theoretischen Einbettung, die Möglichkeiten des Föderalismus in Somalia ebenso analysiert wie die Herausforderungen, mit denen die Regierung in Mogadischu bei diesem großen Projekt konfrontiert ist. Zum Vergleich wird die politische Struktur der „Föderalen Demokratischen Republik Äthiopien“ herangezogen: Äthiopien bewältigte bisher die schwierige Umgestaltung seines politischen Systems und implementierte eine neue Form des Föderalismus, der auf Ethnien basiert.

Ähnlich wie Äthiopien ist die Gesellschaft in Somalia stark fragmentiert; jedoch nicht entlang verschiedener Ethnien, sondern nach Clans, die in Zeiten des Bürgerkriegs noch weiter an Bedeutung gewannen. Hierbei liegt eine besondere Schwierigkeit, welche auf die Implementierung eines föderalen System lastet: Den Clans gilt weiterhin die Loyalität der Bevölkerung, weswegen die Politik darauf Rücksicht nehmen muss.

Der „Föderalen Republik Somalia“ gelingt dieser Aspekt nur in einem geringen Ausmaß, die Fortschritte sind marginal, viele der großen Ziele konnten nicht erreicht werden. Somalia trägt zwar den Titel einer Föderation, der sich jedoch nicht in der realpolitischen Wirklichkeit widerspiegelt: Der Demokratisierungprozess stockt und das große Ziel landesweiter Wahlen für das Jahr 2016 konnte ebenso nicht erzielt werden wie eine Überprüfung und Verabschiedung der Verfassung, die seit 2012 als Provisorium existiert. Die Bildung der Föderalstaaten steht ebenfalls vor großen Problemen und weist zahlreiche Unklarheiten auf. Ob in dieser Fasson

des Föderalismus der Schlüssel für zukünftige stabile Verhältnisse in Somalia liegt, darf be- zweifelt werden.

b) Abstract (Englisch)

After two decades of civil war, signs of improvement and hope have been noticed in Somalia. Federalism is the newest and most promising concept for state building at the Horn of Africa. Starting with the Mbagathi peace conference in Kenya ten years ago, Somalia, with the help of the international community, has made some important steps towards political consolidation.

The challenges for reaching this aim are still big: the federalization process has been undermined by the precarious security situation in the country – the central government remains weak in many parts of Somalia and without much influence on the population. Nevertheless, with the introduction of the „Somali Federal Government“ in 2012, hope was raised that the federalization could be finalized within few years. Yet the process was accompanied by many problems and delays raising the question if federalism is still a useful concept for Somalia. This thesis entitled „Somalia’s Federal Way: Perspectives and Challenges of the „Federal Republic of Somalia“ offers an analysis of the possibilities for federalism in Somalia based on a broad theoretical background, showing the main problems regarding the establishment of such a political system at the Horn of Africa. For comparison, the thesis also contains an analysis of the federal system in Ethiopia, a country that has finalized its political transformation.

The federalism in Ethiopia is specific for many reasons, mostly because of its basis of ethnicity. Just like Ethiopia, Somali society is deeply fragmented, in this case clannism being the driving force behind the division of people in Somalia. With the civil war, the clans as stable social and political units became increasingly important. The right handling of clan loyalties is the biggest challenge for every political system in Somalia. Without the consideration of the clans’ relevance, no political system in Somalia will succeed.

Since 2012, the “Federal Republic of Somalia” has failed to achieve plenty of its goals and is still facing enormous difficulties integrating the clans into the political system. Despite Somalia is named a federation, the reality does not reflect this label: the democratization process is stagnating; the goals of universal elections in 2016 and a review and implementation of the provisional constitution likewise could not be achieved. The creation of the federal member states is still in the making and contains a lot of ambiguities. Due to these facts, it is doubtful if federalism in this form will lead to stable political conditions in Somalia’s future.

.

IV) Lebenslauf

Persönliche Angaben

Name: Thomas Kiebl, BA BA

Geburtsdatum: 28.07.1991

Geburtsort: Lilienfeld, Österreich

Ausbildung

2014–dato: Masterstudium Politikwissenschaft an der Universität Wien

2014–2016: Bachelorstudium Kultur- und Sozialanthropologie an der Universität Wien

2010–2013: Bachelorstudium Politikwissenschaft an der Universität Wien

2009: Reifeprüfung am Gymnasium St. Pölten

Außerstudentische Aktivitäten:

2016: Mitarbeit im PR-Team der „Muslim Jewish Conference“

2016: Chefredakteur „The Message“

seit 2013: Arbeit als freier Journalist

Publikationen:

Kiebl, Thomas/Shaked Daniel: Hip-Hop, Rap und Trance in Israel. In: Patka, Marcus G./Stalzer, Alfred [Hg.]: Star of David. Der Sound des 20. Jahrhunderts/The Sound of the 20th Century. Berlin: Henrich & Henrich, 2016, S. 270–271.

Shaked Daniel/Kiebl, Thomas: Zwischen „Whiteness“ und „Blackface“ – Juden im Hip-Hop. In: Patka, Marcus G./Stalzer, Alfred [Hg.]: Star of David. Der Sound des 20. Jahrhunderts/The Sound of the 20th Century. Berlin: Henrich & Henrich, 2016, S. 236–241.

Sprachen:

Deutsch: Muttersprache

Englisch: verhandlungssicher in Wort und Schrift

Französisch: Grundkenntnisse in Wort und Schrift

Forschungsschwerpunkte:

Internationale Politik, Horn von Afrika, Jugendkulturen, Antisemitismus