

Regionale Autonomie entschärft Konfliktpotenzial

In Katalonien und im kurdischen Teil des Irak verhärten sich die Fronten zur jeweiligen Zentralregierung. Konzessionen gegenüber regionalen Autonomiebestrebungen könnten die Situation beruhigen, wie ein Blick auf die politische Forschung zeigt.

Lars-Erik Cederman, Simon Hug, Julian Wucherpfennig

Kurz nach der Jahrtausendwende hat der bekannte amerikanische Politikwissenschaftler Ted Gurr in einem Artikel in «Foreign Affairs» geschrieben, ethnische Konflikte nähmen tendenziell ab.¹ Ein Teil seiner Argumentation beruhte auf der Feststellung, dass Regierungen Minderheiten vermehrt regionale Autonomie zugestehen. Jüngste Abspaltungstendenzen – beispielsweise in Schottland, Katalonien und im kurdischen Teil des Irak – haben diese Problematik in ein anderes Licht gerückt. In Schottland wurde im Jahr 2014 in Absprache mit der britischen Regierung unter David Cameron ein Unabhängigkeitsreferendum abgehalten, welches knapp zugunsten eines Verbleibs im Vereinigten Königreich ausging.

Demgegenüber wurden im vergangenen Herbst sowohl in Katalonien als auch im kurdischen Teil des Irak Unabhängigkeitsreferenden abgehalten, die weder mit den Zentralregierungen abgesprochen noch mit den entsprechenden Verfassungen im Einklang waren. Das Resultat dieser beiden Abstimmungen überraschte kaum: Während eine Mehrheit der Abstimmenden die Unabhängigkeit unterstützte, stellten sich die Zentralregierungen in Madrid und Bagdad (sowie in Ankara) gegen diese Bestrebungen.

Diese jüngsten Ereignisse stehen im Einklang mit den Erkenntnissen aus der Forschung: Regionale Autonomie und Dezentralisierung werden insbesondere in multiethnischen Gesellschaften oft als Instrumente der territorialen Machtteilung begriffen. So können ethnische Gruppen, die in geografisch klar umrissenen Siedlungsräumen leben, für gewisse Politikbereiche Hoheitsrechte erhalten. Der Weg zu

solchen institutionellen Lösungen kann jedoch mit grossen Hürden versperrt sein und in einen Gewaltausbruch münden.

Machtteilung in Zentralregierung

Verfassungsmässige Vorkehrungen für regionale Autonomie alleine genügen aber nicht, um das Konfliktpotenzial abzubauen.² Die Wahrscheinlichkeit ethnischer Bürgerkriege wird nur reduziert, wenn die Autonomiebestrebungen auch tatsächlich umgesetzt werden (oder auf informelle Art und Weise garantiert werden). In einer quantitativen Analyse konnten wir zeigen, dass regionale Autonomie die Konfliktrichtigkeit in ethnisch gespaltenen Gesellschaften reduzieren kann, solange ethnische Gruppen nicht schon in einem früheren Bürgerkrieg um ihre Rechte gekämpft haben.³ Falls ein solcher Krieg schon stattgefunden hat, kann regionale Autonomie nur in Kombination mit einer Machtteilung in der Zentralregierung – wie etwa in der Schweiz – das Konfliktrisiko verringern.

Die Resultate unterstreichen einen Befund aus der Föderalismeliteratur: Da föderale Systeme inhärent instabil sind, muss ihre «Robustheit» abgesichert werden.⁴ In multiethnischen Gesellschaften kann somit eine Machtteilung innerhalb der Zentralregierung der «Robustheit» solcher Institutionen zuträglich sein.

Diese Erkenntnisse werfen die Frage auf, unter welchen Umständen eine Regierung Kompromisse eingeht und wie Autonomiebewegungen auf solche Antworten reagieren. In einer weiteren Arbeit haben wir aufgezeigt, dass die Interaktionen zwischen Autonomiebestrebungen und Reaktionen des

1 Gurr (2000).

2 Bormann et al. (2018).

3 Cederman et al (2015a).

4 Bednar (2008).



In Katalonien haben sich die Spannungen verschärft. Demonstration in Barcelona.

Zentralstaates die Entwicklung des Konfliktes beeinflussen: Konzessionen gegenüber Autonomiebewegungen reduzieren die Konfliktrichtigkeit signifikant.⁵ Als Antwort auf explizite Sezessionsbestrebungen hilft regionale Autonomie allein jedoch oft wenig.

Beruhigung in Schottland – Konfrontation in Katalonien

Die empirischen Resultate lassen darauf schließen, dass regionale Autonomie geeignet ist, Konfliktpotenziale zu verringern. Allerdings braucht es dazu immer zwei Akteure: Auf der einen Seite befinden sich die Zentralregierungen und ihre Handlungen bezüglich der Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen gewisser ethnischer Gruppen, auf der anderen Seite stehen die Autonomie- und Sezessionsbewegungen und ihre mehr oder weniger ausgeprägte Radikalisierung.

Betrachten wir nun die drei eingangs erwähnten Fälle vor diesem Hintergrund: Im Vereinigten Königreich machte Premierminister Cameron im Vorfeld der Abstimmung sowohl Konzessionen in Bezug auf den institutionellen Ablauf eines Referendums in Schottland als auch in Bezug auf die Ausgestaltung bestimmter

Politikbereiche. Dies beeinflusste die Stimmbewölkerung und führte zu einem (für Cameron) positiven Ausgang des Referendums.

In Spanien und im Irak führten hingegen die Verweigerung von Konzessionen und die eigensinnige Haltung der Eliten in den Regionalregierungen zu einer Eskalation der Spannungen. In Spanien unterband das oberste Gericht auf Bestreben der Zentralregierung eine Ausweitung des Autonomiestatus Kataloniens, und die Antwort der Regierung in Barcelona setzte sich über die spanische Verfassung hinweg. Dadurch verstärkten sich die Spannungen nach der Annahme des Unabhängigkeitsreferendums.

Auch Kurdenführer Masud Barzani setzte eigenmächtig ein Referendum an, ohne auf das Einverständnis der Zentralregierung in Bagdad zu warten. Diese verhängte darauf Sanktionen, welche den Luftraum betrafen.

5 Cederman et al. (2015b).

Lars-Erik Cederman

Professor für Internationale Konfliktforschung, ETH Zürich

Simon Hug

Professor für Politikwissenschaft, Universität Genf

Julian Wucherpfennig

Professor für Internationale Beziehungen und Sicherheit, Hertie School of Governance, Berlin

Bibliographie

Bednar, Jenna (2008). *The Robust Federation*, New York: Cambridge University Press.
Bormann, Nils-Christian, Lars-Erik Cederman, Scott Gates, Benjamin A.T. Graham, Simon Hug, Kaare Strom und Julian Wucherpfennig (2018). Power-sharing: Institutions, Behavior, and Peace, in: *American Journal of Political Science* (im Erscheinen).

Cederman, Lars-Erik, Simon Hug, Andreas Schädel und Julian Wucherpfennig (2015a). Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflict: Too Little, Too Late?, in: *American Political Science Review* 109.2, 354–370.

Cederman, Lars-Erik, Simon Hug, und Julian Wucherpfennig (2015b). *Autonomy, Secession and Conflict: a Strategic Model*. Das Paper wurde am Annual Meeting of the American Political Science Association in San Francisco (1. bis 4. September 2015) präsentiert.

Gurr, Ted Robert (2000). *Ethnic Warfare on the Wane*, in: *Foreign Affairs* 79.3, 52–65.