



Sabine Riedel

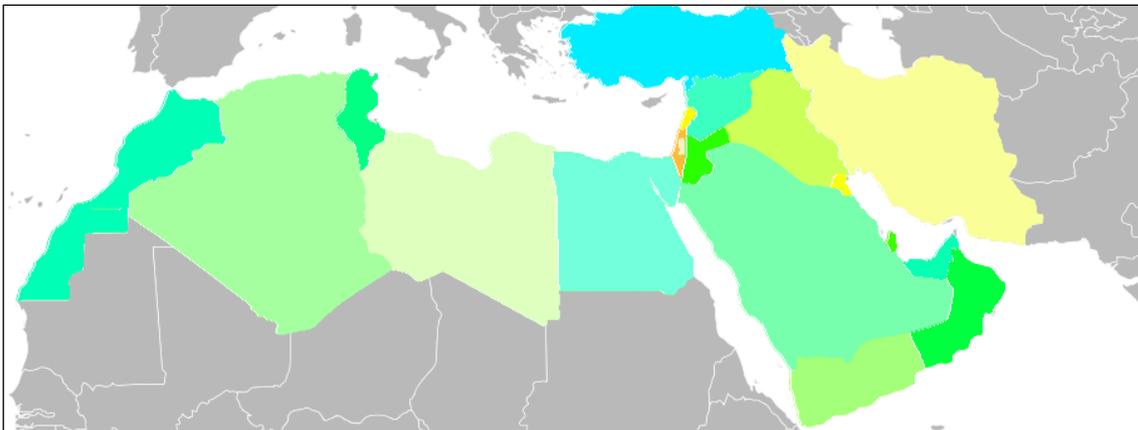
## Die MENA-Region: Föderalisierung – Autonomien – Dezentralisierung <sup>1</sup>

Seit dem Arabischen Frühling im Jahre 2011 mehren sich in den Ländern des Mittleren und Nahen Ostens und Nordafrikas (MENA-Region) öffentliche Diskurse über eine Dezentralisierung ihrer politischen Systeme sowie über weitergehende Formen der Selbstverwaltung wie der Territorialautonomie. Doch diese angestoßenen Entwicklungen werden von der westlichen Forschung heute eher kritisch beurteilt. In Europa bzw. Deutschland ziehen viele Wissenschaftler eine nüchterne Bilanz und behaupten, dass die

Hoffnungen auf eine „politische Zeitenwende“ vorerst gescheitert seien.<sup>2</sup> Manche sprechen sogar von einem „arabischen Winter“, weil entweder ganze Staaten zerstört worden seien, wie Libyen, Syrien und der Jemen,<sup>3</sup> oder sich autoritäre Herrschaftsstrukturen konsolidiert hätten, wie etwa in Tunesien, Ägypten und Jordanien.<sup>4</sup>

Nur wenige Autoren berücksichtigen in ihren Analysen die Verantwortung externer Akteure dafür, dass sich die innerstaatlichen Konflikte der MENA-Region nach den zunächst friedlichen

Abbildung 1: Länder der MENA-Region (Middle East & North Africa)



Quelle: Eigene Bearbeitung der Karte aus: [Wikimedia](#), 4.7.2010

- <sup>1</sup> Dieser Aufsatz ist ein Nachdruck des gleichnamigen Beitrags im *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Baden-Baden 2019, S. 187-201. Alle angegebenen Internetquellen wurden am 1.6.2019 eingesehen und am 15.11.2020 geprüft. Diese Analyse ist auch als Übersetzung ins Englische und Arabische verfügbar, vgl. Ausgabe Nr. 14 und 15/2020: <https://www.culture-politics.international/online/>.
- <sup>2</sup> Richter, Thomas 2019: *Der Arabische Frühling und seine Folgen*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Naher Osten, Informationen zur Politischen Bildung*, 2016, Heft 331, S. 68–81, S. 68; Gerlach, Julia 2016: *Der verpasste Frühling: Woran die Arabellion gescheitert ist*, Berlin.
- <sup>3</sup> Gehlen, Martin 2016: *Der Arabische Winter*, [zeit.de](http://zeit.de), 25.01.2016.
- <sup>4</sup> Bank, André, Mirjam Edel 2015: *Authoritarian Regime Learning. Comparative Insights from the Arab Uprisings*, GIGA Working Papers, No. 275.

Umbrüchen gewaltsam zuspitzten. Einige westliche Staaten, unter anderem die USA und Frankreich, aber auch die Türkei und Russland sind durch Militärinterventionen selbst zu Konfliktparteien geworden.<sup>5</sup> Zusammen mit lokalen Akteuren verfolgen sie in der Region auch eigene Interessen, so dass die Konfliktlagen noch komplexer geworden sind. Doch schon vor 2011 übte die internationale Gemeinschaft Einfluss auf deren politische Systeme aus. So empfahl im Jahre 2006 die Hocharangige Gruppe der UN-Initiative für eine Allianz der Zivilisationen (United Nations Alliance of Civilizations, UNAOC), „den politischen Pluralismus in den muslimischen Ländern“ zu fördern. Darunter verstanden sie unter anderem „die Partizipation gewaltfreier politischer Parteien, ob religiöser oder weltlicher Natur“.<sup>6</sup> Deshalb konnten die gut organisierten islamistischen Parteien die Massenproteste ab 2011 so erfolgreich für sich vereinnahmen.<sup>7</sup>

Zu jeder Analyse von Reformvorhaben in der MENA-Region gehört daher eine Berücksichtigung des internationalen Umfelds. Dies gilt insbesondere für das Thema Dezentralisierung, weil die ehemaligen europäischen Kolonialmächte bei der Geburt der heutigen arabischen Staatenwelt Pate standen. Sämtliche politischen Ideen und Ideologien, die von Europa ausgingen, fanden Eingang in deren politischen Systeme, ob der Monarchismus, Republikanismus, Nationalismus, Autoritarismus und Sozialismus oder die Demokratie. Dies hatte direkte Auswirkungen auf ihre innere Verfasstheit bzw. ihre Verwaltungsstrukturen. Sie sind vergleichbar mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die überwiegend zentralstaatlich sind und nur begrenzt Erfahrungen mit föderalen Systemen gemacht haben. Große Unterschiede zeigen sich dagegen beim Thema Territorialautonomie. Dieser Beitrag möchte die Hintergründe anhand des Vergleichs konkreter Länderbeispiele aufzeigen und erklären. Dabei soll berücksichtigt werden, wie die Reformangebote seitens der Regierungen sowie Forderungen oppositioneller regionaler Akteure nach mehr Selbstverwaltungsrechten diskutiert werden.<sup>8</sup>

## 1 Begriffliche Hintergründe: Nation, Minderheit, Autonomie

Wie in der politischen Ideengeschichte insgesamt, so spielen auch in der arabisch-sprachigen bzw. islamisch geprägten Staatenwelt die begrifflichen Hintergründe eine zentrale Rolle. Denn die potentielle Mehrdeutigkeit politischer bzw. politologischer Termini birgt die Gefahr von Missverständnissen oder interessengeleiteten Interpretationen, aus denen Konflikte erwachsen können. Daher steht eine Klärung der relevanten Begriffe nicht nur am Anfang jeder vertraglichen Vereinbarung, sie ist darüber hinaus eine Grundvoraussetzung für die Lösung gesellschaftlicher Konflikte. In diesem Kapitel werden einige Fachbegriffe vorgestellt und diskutiert, die für die Themen Föderalisierung, Autonomie und Dezentralisierung relevant sind.

Die territoriale Selbstverwaltung eines unabhängigen Staates wird im modernen Völkerrecht als „Souveränität“ (engl. *sovereignty*, dt. „Hoheit“, ar. سيادة – *siyāda*) bezeichnet und beinhaltet das Recht auf Selbstbestimmung. Doch wer ist Träger dieses Selbstbestimmungsrechts? Nach dem heute geltenden internationalen Recht sind dies ausschließlich „Nationen“ (engl. *nation*, arb. أمة – *umma*) und keine beliebigen Bevölkerungsgruppen. Aus diesem Grund wird in vielen Regionalkonflikten über die Auslegung dieses Begriffs gestritten. Repräsentanten von separatistischen Bewegungen fordern für ihre jeweilige ethnische, kulturelle oder religiöse Minderheit (engl. *minority*, ar. أقلية – *aqallīya*) zunächst die Anerkennung als „Nation“. Hieraus leiten sie das Recht auf Selbstbestimmung und Anerkennung ihres geforderten „Nationalstaates“ ab. Diese Argumentationskette findet man bei allen separatistischen Bewegungen, nicht nur in Europa, sondern weltweit und somit auch in der MENA-Region.

Die Zentralregierungen der betroffenen Staaten reagieren häufig mit Kompromissangeboten, um regionale Akteure mit Forderungen nach mehr Selbstverwaltung zufrieden zu stellen. In der Hoffnung, die lokalen oder regionalen Kon-

und Politik. Analysen, Kontroversen, Fragen, Frankfurt/M., S. 331–356, S. 336.

<sup>5</sup> International Crisis Group 2018: Tackling the MENA Region's Intersecting Conflicts, 22.12.2017, S. 32.

<sup>6</sup> UNAOC 2006: Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, 13.11.2006, S. 19, United Nations, New York.

<sup>7</sup> Riedel, Sabine 2015: Interreligiöse Dialog-Initiativen. Zur auswärtigen Kulturpolitik islamischer Staaten, in: Kiesel, Doron, Ronald Lutz (Hrsg.): *Religion*

<sup>8</sup> Dieser Beitrag versteht sich als eine ergänzende und kontrastierende Analyse zu: Bohn, Miriam, Thomas Demmelhuber, Roland Sturm, Erik Vollmann 2018: *Dezentralisierung in der arabischen Welt: ein konzeptioneller Zugang*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden*, S. 157–171.

flikte zu befrieden, lassen sie sich häufig auf deren Begrifflichkeit ein und damit auf einen anderen Nationsbegriff als das moderne Völkerrecht. Denn sie können nur auf der Basis einer ethnischen, kulturellen oder religiösen Differenz ihre jeweilige Minderheit als „Nation“ deklarieren, die sich von den übrigen Staatsangehörigen unterscheidet. Dadurch konstruieren sie einen Gegensatz zwischen der „Willensnation“ des Gesamtstaates, die Verfassungen als eine politische Wertegemeinschaft definieren, und ihrer „Kulturnation“ im Sinne einer ethnischen, kulturellen oder religiösen Gemeinschaft.

Im Deutschen wie im Englischen werden diese unterschiedlichen Nationskonzepte sprachlich kaum auseinander gehalten, obwohl sie verschiedenen Ursprungs sind: Während das Konzept der Willensnation auf den Ideen der Französischen Revolution basiert, geht die „Kulturnation“ im Sinne einer Kultur-, Sprach- und Abstammungsgemeinschaft auf den deutschen Philosophen Johann Gottfried Herder zurück. Nach dessen Auffassung existiere eine solche Kulturgemeinschaft unabhängig von einem Staat. Doch beanspruche auch sie einen Nationsstatus, um auf dieser Rechtsgrundlage einen eigenen Nationalstaat zu gründen. Dieses zweite Konzept griffen im Verlauf des 19. Jahrhundert nationale bzw. nationalistische Bewegungen in Europa auf. Sie nutzten die Zerfallsprozesse der Vielvölkerstaaten wie der Habsburgermonarchie oder des Osmanischen Reichs, um ihren jeweiligen kulturell determinierten Nationalstaat zu verwirklichen.

Diese unterschiedlichen Nationskonzepte lassen sich auch im Arabischen nicht eindeutig voneinander unterscheiden. So steht ar. أمة (umma) für die Willensnation wie in „Vereinte Nationen“ – ar. أمم متحدة (umamu mutaḥida) sowie für eine Kulturgemeinschaft wie in „Arabische Nation“ – ar. أمة عربية (ummat ʿarabīya). Das Wort ar. قوم (qaum) – „Nation, Volk, Sippe“ ist dagegen auf das Konzept der „Kulturnation“ festgelegt. Hier von leiten sich „national, nationalistisch“ – ar. قومي (qaumī) und „Nationalismus“ ar. قومية (qaumīya) ab. Ar. قومية bedeutet daher auch „Nationzugehörigkeit“ im ethnisch-kulturellen Sinn, während für die „Staatsangehörigkeit“ ar. جنسية (ǧinsīya) gebraucht wird.<sup>9</sup> Schließlich wird „Nation(alstaat)“ noch mit dem Wort ar. وطن (waṭan) – „Vaterland, Heimat“ wiedergegeben. Es steht dem französischen „patrie“ mit der Bedeutung „Kulturnation“ nahe. Von ar. وطن (waṭan) leitet sich „Staatsbürger“ – ar. مواطن (muwāṭin) ab, das

dagegen ein politisches Nationsverständnis zur Grundlage hat.

In der Geschichte der islamischen Staaten gab es noch ein weiteres Wort für Nation, nämlich „millet“, das mit dieser Bedeutung im modernen Türkischen fortbesteht. Es geht auf die osmanisch-türkische Verwaltungssprache zurück, die mit dem arabischen Lehnwort ملة (milla) die „Religionsgemeinschaft“ bezeichnete. Da das Osmanische Reich den nicht-muslimischen, monotheistischen Glaubensgemeinschaften eine Selbstverwaltung im Rahmen ihres religiösen Rechts zugestand, entwickelten sich die Millets zu „Konfessionsnationen“, als osmanische Varianten des Modells der „Kulturnation“.

## 2 Erfahrungen der MENA-Region mit Autonomien und Föderationen

Das Osmanische Reich, aus dem eine Vielzahl an Staaten in der MENA-Region hervorgegangen ist, kannte bereits Formen der Selbstverwaltung, wenn auch nur im Rahmen des vormodernen, religiösen Rechts und in Form einer Personalautonomie. Dieses Millet-System sorgte über Jahrhunderte hinweg für eine gewisse politische Stabilität, weil es dem Wunsch religiöser, nicht-muslimischer Minderheiten nach mehr Selbstverwaltung nachkam. Es war letztlich auch ein recht erfolgreiches Konzept, um eroberte Gebiete zu integrieren. Auf dem Höhepunkt der Macht der Osmanen im ausgehenden 17. Jahrhundert antworteten die absolutistisch regierenden Monarchen Europas mit Gegenstrategien. Über die Millets machten sie sich zu Schutzherren der christlichen Bevölkerung im Osmanischen Reich und unterstützten die Entstehung von Konfessionsnationen, die eine Umwandlung ihrer je weiligen Personalautonomie in eine Territorialautonomie anstrebten.

Anfang des 19. Jahrhunderts erkannten die osmanischen Sultane die Gefahr einer Destabilisierung, da immer mehr Regionen nach dem Konzept der Konfessions- bzw. Kulturnation ihre Unabhängigkeit forderten. In Europa ausgebildet, übernahmen sie von dort politische Ideen, um ihr Imperium zu modernisieren. Doch erst die Reformsultane Abdulmecid und Abdülaziz setzten sie mit ihrem Tanzīmāt-Projekt (osm. Tanzīmāt, Neuordnung) um. Sie strebten nach einem weltlichen Rechtssystem, an dessen Ausarbeitung Vertreter aller Millets bzw. Religionsgemeinschaften beteiligt wurden (vgl. hierzu die administrative

<sup>9</sup> Vgl. das online-Wörterbuch Deutsch-Arabisch unter: [www.arabdict.com/de/de-ar](http://www.arabdict.com/de/de-ar). Zur Transliteration

in die lateinische Schrift vgl. die Regeln der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft (DIN 31635).

Gliederung des Osmanischen Reichs um das Jahr 1900 in Abbildung 2).<sup>10</sup>

Das Herzstück des Projekts war die Umwandlung des Imperiums in eine konstitutionelle Monarchie mit einer konfessionsübergreifenden Staatsbürgerschaft. Die Reform-Verfassung von 1876 des Großwesirs Midhat Pascha bestimmte in Artikel 8: „Alle Untertanen des osmanischen Reiches, welcher Religion oder Sekte sie auch angehören mögen, heißen ohne Ausnahme ‚Osmanen [Osmanlı]‘. Die Eigenschaft eines Osmanen wird erworben und geht verloren [...]“.<sup>11</sup> Aus den verschiedenen Konfessionsnationen bzw. Millets sollte *eine* osmanische Willensnation werden. Dieses neue Nationskonzept diente der Wahrung des schon dezentralisierten Reichs mit seinen „gegenwärtigen Ländern und Gebieten und den privilegierten Provinzen“ als „einheitliches Ganzes“ (Art. 1). Daher ging dieses Reformprojekt als „Osmanismus“ in die Geschichte ein.

Zur selben Zeit, in der die Reformverfassung in Kraft gesetzt wurde, tagte in Istanbul auf Initiative Großbritanniens eine internationale Konferenz. London schlug dem osmanischen Sultan vor, seinen europäischen Provinzen mehr Rechte in Form von Territorial-Autonomien zu geben. Denn Russland und Österreich-Ungarn hatten bereits Pläne für eine Aufteilung der „europäischen Türkei“ geschmiedet, d.h. sie strebten nach einer Okkupation des heutigen Bosnien-Herzegovina und Bulgariens, die beide noch der Sultansherrschaft unterstanden. Die Osmanen lehnten diese Vorschläge ab und riskierten damit eine militärische Konfrontation. Um sich für einen neuen Krieg mit Russland zu wappnen, gab Sultan Abdülhamid II. das Reformprojekt auf und rehabilitierte das alte absolutistische Herrschaftssystem. Nach dem Vorbild der russischen Zarenherrschaft, die sich auf den Panlawismus und die Orthodoxie stützte, entwickelte er seine neue

**Abbildung 2**  
**Das Osmanische Reiches im Jahre 1900**



Quelle: Map-of-Ottoman-Empire-1900, wikipedia, 19.10.2016; schwarze Linie (Ergänzung S.R.): Staatsgrenze der heutigen Türkei.

<sup>10</sup> Plagemann, Gottfried 2009: Von Allahs Gesetz zur Modernisierung per Gesetz. Gesetz und Gesetzgebung im Osmanischen Reich und der Republik Türkei, S. 86 f. und 103 f., Münster.

<sup>11</sup> Artikel 8 der osmanischen Verfassung, in: Grundgesetz [osm. Kanunu esasi] vom 23.12.1876. Das

Original in arabischer Schrift; Sürek, Tunay 2015: Die Verfassungsbestrebungen der Tanzimat-Periode. Das Kanun-i Esasi – Die osmanische Verfassung von 1876, Frankfurt/M.

Herrschaftsideologie des Panislamismus. Er griff also zurück auf das vormoderne Modell der Konfessionsnation, das religiös determiniert war.<sup>12</sup>

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, erhielt die heutige MENA-Region eine zweite Gelegenheit zur Einführung eines modernen politischen Nationskonzepts. Ein solcher Neuanfang bot sich durch die Auflösung des Osmanischen Reichs, infolgedessen neue Staaten gegründet und die übrigen Gebiete vorübergehend unter die Mandats Herrschaft Großbritanniens oder Frankreichs gestellt wurden. Ein Schlüsseldokument für diese historische Zäsur ist der Friedensvertrag von Sèvres aus dem Jahre 1920. Er gehörte zu den insgesamt fünf Pariser Vorortverträgen, in denen die Siegermächte eine neue Friedensordnung etablierten, die vom neu gegründeten Völkerbund, der Vorgängerorganisation der heutigen Vereinten Nationen, überwacht wurde.<sup>13</sup>

Wie die übrigen Verträge sah auch das Abkommen von Sèvres die Gründung eines modernen türkischen Nationalstaats basierend auf dem Konzept der Willensnation vor. Dies kam durch zwei Kriterien zum Ausdruck, zum einen durch das Optionsrecht, das es den osmanischen Untertanen gestattete, entsprechend ihrer Identität nach „Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Griechenland, in den Hedschas, nach Mesopotamien, Syrien, Bulgarien oder in die Türkei“ umzusiedeln (Artikel 125). Zum andern verpflichtete sich der neue türkische Staat „allen Einwohnern der Türkei den vollständigen und uneingeschränkten Schutz des Lebens und der Freiheit zu gewährleisten, ohne Unterschied in Geburt, Nationalität, Sprache, Rasse oder Religion“ (Artikel 141).<sup>14</sup>

Obwohl die letzte osmanische Regierung den Vertrag von Sèvres schon unterzeichnet hatte, so trat er doch nie in Kraft. Die Türkei konstituierte sich erst nach einem erfolgreichen Widerstandskampf unter Kemal Atatürk. Er zwang die alliierten Besatzungsmächte zu einem neuen Abkommen, dem Lausanner Vertrag von 1923. Darin hatte der neue türkische Staat das politische Nationskonzept der Pariser Vorortverträge übernommen, auch wenn der Islam noch Staatsreligion blieb. Denn die religiösen Minderheiten behielten ihre Selbstverwaltungsrechte aus osmanischer Zeit und die Sprachminderheiten bekamen

das Recht auf den Schutz ihrer Muttersprachen (Artikel 39).<sup>15</sup> Doch der Wandel des Begriffs „millet“ im Sinne einer Konfessionsnation hin zur politischen Willensnation war nur von kurzer Dauer. Durch Verfassungsreformen seit 1928 wurde die Staatsreligion als Relikt der Sultansherrschaft abgeschafft und stattdessen der türkische Nationalismus als neue Staatsdoktrin verankert. Dafür wurde Artikel 88 der Verfassung (1924) geopfert, wonach alle Einwohner der Türkei „ohne Ansehung der Religion und Rasse ‚Türken‘ im Sinne der Staatsangehörigkeit“ geworden waren.<sup>16</sup> Die Reform im Jahre 1937 verankerte den Nationalismus sogar in Artikel 2: „Das Türkische Reich ist republikanisch, nationalistisch, volksverbunden, [...]“<sup>17</sup>. So wurde die türkische Abstammungs- und Sprachnation zum Träger der staatlichen Souveränität. Der Begriff „millet“ folgte von nun an bis heute dem Konzept der Kulturnation.

Während die moderne Türkei ihr Herrschaftsgebiet mit ihrer nationalistischen Ideologie konsolidierte, blieben die arabischsprachigen Gebiete anfangs dem Modell der Konfessionsnation verhaftet. Dies betraf vor allem jene Monarchien, die für einige Jahrzehnte noch unter britischer Mandats Herrschaft standen. Solange der Islam als Staatsreligion fortbestand und ein Kriterium der Staatsangehörigkeit war, spielten die sprachlichen bzw. ethnischen Unterschiede der Bevölkerung keine Rolle. Dies änderte sich erst ab Mitte des 20. Jahrhunderts, als Eliten an die Macht kamen, die den arabischen Nationalismus zur Staatsdoktrin ihrer neuen Republiken erhoben.

So gab sich Ägypten im Jahre 1956 eine neue Verfassung, deren Artikel 1 das Land als eine arabische Republik und ihr Volk als Teil der „arabischen Nation“ definierte.<sup>18</sup> Mit dieser Neuausrichtung auf den arabischen Nationalismus konnte Ägypten den Sudan als arabischen Bruderstaat in die Unabhängigkeit entlassen. Nur zwei Jahre später öffnete sich Kairo dem Vorschlag Syriens zur Gründung einer Vereinigten Arabischen Republik (VAR), dem sich auch das Königreich (Nord-)Jemen anschloss.<sup>19</sup> Noch im selben Jahr brachten der Irak und Jordanien ein alternatives Projekt auf den Weg, das sich von der zentralstaatlichen VAR unterscheiden sollte: Beide Monarchien schlossen sich zur Arabischen Födera-

<sup>12</sup> Riedel, Sabine 2015: Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche, Wiesbaden, S. 181 f.

<sup>13</sup> Pariser Vorortverträge 1919/20 zur Beendigung des Ersten Weltkrieges.

<sup>14</sup> The Treaty of Sèvres, 1920, Articles 1-260.

<sup>15</sup> Treaty of Lausanne 1923, The World War I Document Archive.

<sup>16</sup> The new Constitution of Turkey, 20.04.1924, osm.-türk.: Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, 20.4.1924, p. 7.

<sup>17</sup> Verfassungen der Türkei, Verfassung vom 20.3.1924, Änderungen vom 05.02.1937.

<sup>18</sup> Die ägyptische Verfassung von 1956 im arabischen Original.

<sup>19</sup> Arabische Union. Zwei Bismarcks, in: Der Spiegel vom 12.02.1958, S. 30–32.

tion zusammen. Obwohl dieser Bundestaat infolge der irakischen Revolution nur wenige Monate existierte, blieb er nicht ohne Folgen. Nachdem auch die VAR nach nur drei Jahren gescheitert war, starteten Ägypten und Syrien zusammen mit dem Irak einen neuen Versuch. Unter demselben Namen VAR bildeten sie nun einen Bundestaat (1963).

Dieses Experiment scheiterte abermals nach nur wenigen Monaten, doch war es der Auftakt für weiterer Vereinigungsversuche der arabischen Staaten, nachdem Israel im Sechstagekrieg 1967 die palästinensischen Gebiete besetzte. Sie reichten von einer Neuauflage der VAR als Bundestaat, über die Gründung eines Vereinigten Arabischen Königreichs mit Jordanien und Palästina, bis hin zur Föderation Arabischer Republiken (FAR) aus Ägypten, Libyen und Syrien (vgl. Abbildung 3).<sup>20</sup> Die FAR existierte immerhin fünf Jahre, bis sie an den Eigeninteressen der Mitgliedstaaten und ihrer Präsidenten zerbrach: Als Ägypten Friedensverhandlungen mit Israel aufnahm, kehrten Syrien und Libyen der FAR den Rücken. Daraufhin entwickelte Tripolis neue Föderationspläne wie zum Beispiel die Arabisch-Afrikanische Föderation mit Marokko oder die Union

des Arabischen Maghreb (UAM), die sich darüber hinaus an Algerien und Tunesien richtete. Doch auch diese Versuche blieben ohne den erwarteten Erfolg.

### 3 Erfolgreiche Föderationen? Vereinigte Arabische Emirate und Komoren

Da die Föderationsprojekte aus den 1970er und 1980er Jahren nicht realisiert wurden oder nur von kurzer Dauer waren, lässt sich heute nicht mehr eindeutig klären, ob es sich dabei im Einzelnen um einen Bundestaat (Föderation) oder doch nur um eine Union souveräner Staaten (Konföderation) handelte. In der Verfassung der FAR war allerdings eindeutig die Rede von der „Gründung eines Bundesstaates mit dem Ziel, auf die Verwirklichung einer umfassenden arabischen Einheit hinzuwirken“, die gemeinsame Bundesorgane und eine Regierung einschloss.<sup>21</sup> Offen bleibt die Frage, woran diese Projekte letztlich gescheitert sind und welche Rolle dabei die internationalen Rahmenbedingungen spielten. Trotz der zahlreichen Fehlschläge konnten dennoch zwei Föderationspläne in der arabischen Staatenwelt verwirklicht werden.

Wohl das wirtschaftlich erfolgreichste Projekt sind die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Auch ihre Anfänge reichen in die 1960er und 1970er Jahre zurück, als der arabische Nationalismus an Einfluss gewann. Ihre ausschließlich arabische Identität hat sich in deren Verfassung niedergeschlagen, die den Staat als eine Union „arabischer“ Emirate bezeichnet. Derzeit sind es sieben Fürstentümer bzw. Emirate, nämlich Abu Dhabi, Adschman, Dubai, Fudschaira, Ra's al-Chaima, Schardscha und Umm al-Qaiwain.<sup>22</sup> Dabei bilden die ungleich großen Emirate (vgl. Abbildung 4) keine abgegrenzten Territorien, sondern die Gebiete eint ihre Zugehörigkeit zu einer der Herrscherfamilien. Der Ideologie des arabischen Nationalismus folgend bestimmt Artikel 1 der Verfassung: „Jedes unabhängige arabische Land kann der Union beitreten.“<sup>23</sup>

Das heutige politische System der VAE geht auf die Zeit vor ihrer Gründung im Jahre 1971 zurück. Als britische Protektorate arbeiteten sie in einem Trucial States Council (dt. Rat der Vertragsküstenstaaten) zusammen, indem auch die Emire von Bahrain und Katar vertreten waren.

**Abbildung 3**  
**Föderationen Arabischer Staaten –**  
**Erfahrungen und Vorschläge (1958 – 1977)**



Quelle: Bund Arabischer Republiken, in: [Wikipedia, Roxana](#), erstellt am: 15.6.2017, eingesehen am: 15.11.2020

<sup>20</sup> The Constitution of the Federation of Arab Republics (FAR), in: [Middle East Journal](#), Vol. 25, Nr. 4, 1971, S. 523–529.

<sup>21</sup> Fahdawi, Thiab Abboud Hussein 2016: State of United Arab Republics 1971 (Syria, Egypt and Libya), its constitution, foundations and Iraqi position, in: [Iraqi Academic Scientific Journal](#), Universität Samarra, Irak, 2016, Volume 3, Issue 6, p.

261-286; [Zusammenfassung](#), vgl. insb. S. 269, Punkt 1, im [originalen arabischen Text](#):

دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة (سوريا، مصر، ليبيا) 1971، دستورها، مؤسساتها وموقف العراق منها.

<sup>22</sup> Dies ist die eingedeutschte Schreibweise.

<sup>23</sup> [Verfassung der Vereinigten Arabischen Emirate](#) (nur auf Arabisch): دولة الامارات العربية المتحدة

Nachdem sich die beiden letztgenannten Emirate für die Eigenstaatlichkeit entschieden hatten, wurde dieses Leitungsgremium durch eine Übergangsverfassung der Oberste Unionsrat (ar. مجلس أعلى للاتحاد – maǧlisu a'ālā li-l-itihād) des neuen Staates.<sup>24</sup> Er ist die höchste Bundesbehörde, in dem die sieben Emire gleichberechtigt mit je einer Stimme vertreten sind und legislative und exekutive Beschlüsse fassen (Artikel 46–50). Sie wählen aus ihrer Mitte einen Unionspräsidenten und dessen Stellvertreter für fünf Jahre mit der Möglichkeit seiner Wiederwahl (Artikel 51–53). Dieser verfügt über eine große Machtfülle, weil er den Premierminister der VAE sowie dessen Kabinettsmitglieder ernennt.

Im Nationalrat (ar. مجلس وطني – maǧlisu waṭanī) der Union sind die Mitgliedsemirate nach einem festgelegten Schlüssel zwischen vier und acht Sitzen vertreten, wobei die 34 Vertreter nach den gesetzlichen Vorschriften des jeweiligen Emirats ernannt werden (Artikel 68). Er hat damit die Funktion einer Volksvertretung, ohne jedoch die Kompetenzen eines Parlaments zu besitzen. Interessant ist die Verwendung des Ausdrucks *وطن عربي* (waṭan 'arabī) mit der Bedeutung „arabische Nation“ in Artikel 6 der Verfassung. Sie wird definiert durch eine Bindung an „die Religion, Sprache, Geschichte und das gemeinsame Schicksal“. Weiter heißt es: „Das Volk der Union ist *ein* Volk, ein Teil der arabischen Nation“, hier jedoch als *أمة عربية* – (ummat 'arabīya). Die Verfassung unterscheidet also zwischen den Staatsbürgern der VAE und der arabischen Nation als eine fiktive Größe. Beide Ausdrücke werden in diesem Kontext jedoch als eine Kultur-, Religions- und Abstammungsgemeinschaft verstanden.

Ganz offensichtlich hat das Konzept der Kulturation die Entstehung der Föderation und damit die politische Integration der Emirate unterstützt. Gleichzeitig erweist es sich als ein großes Hindernis bei der gesellschaftlichen Integration von Einwanderern, denn es ist zugleich ein exklusives Modell für die Staatsangehörigkeit der VAE: Von den circa 9,5 Millionen Menschen, die Anfang im Jahre 2018 in den VAE lebten, gehörten nur etwa 11,5 Prozent zur einheimischen Bevölkerung, das heißt rund eine Million. Dagegen liegt der Anteil von Immigranten aus Indien, Pakistan,

Bangladesch und Südostasien bei rund 60 Prozent der Wohnbevölkerung.<sup>25</sup> Selbst die Einwanderer aus anderen arabischen Staaten wie Saudi-Arabien und Ägypten übersteigt die Zahl der Staatsangehörigen. Allein das Verhältnis von Männern und Frauen von 72 zu 28 Prozent verweist auf die hohe Arbeitsmigration.<sup>26</sup>

Die Komoren, der föderale Inselstaat zwischen Mosambik und Madagaskar, wurde ähnlich wie die VAE mit nur rund 0,8 Millionen Einwohnern aus der französischen Protektorats Herrschaft entlassen (1975). Da die Union der Komoren heute zu den ärmsten Ländern der Welt zählt, hat das Föderationsprojekt der drei Hauptinseln Grand Comore, Anjouan und Mohéli keine Erfolgsgeschichte vorzuweisen. Die schlechten sozioökonomischen Daten spielten dem Präsidenten in die Hände, das politische System zu zentralisieren. So fand am 30.7.2018 das Referendum zu einer entsprechenden Verfassungsreform statt, die bei einer Wahlbeteiligung von 63,9 Prozent immerhin von 92,74 Prozent angenommen wurde.<sup>27</sup> Damit wurde die Regel außer Kraft gesetzt, dass alle fünf Jahre eine andere Insel den Präsidenten stellte. Auf diesem Weg sicherte das amtierende Staatsoberhaupt von der Insel Grand Comore

**Abbildung 4**  
Teilstaaten / Regionen  
der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE)



Quelle: UAE Regions, [Wikimedia, Ksamahi](#), 24.7.2011

<sup>24</sup> Vgl. Art. 45.1 der Verfassung, nur auf Arabisch: [دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 شاملا 2009 تعديلاته لغاية عام 2009](#) [Die Verfassung der Vereinigten Arabischen Emirate aus dem Jahre 1971 einschließlich ihrer Änderungen bis zum Jahre 2009].

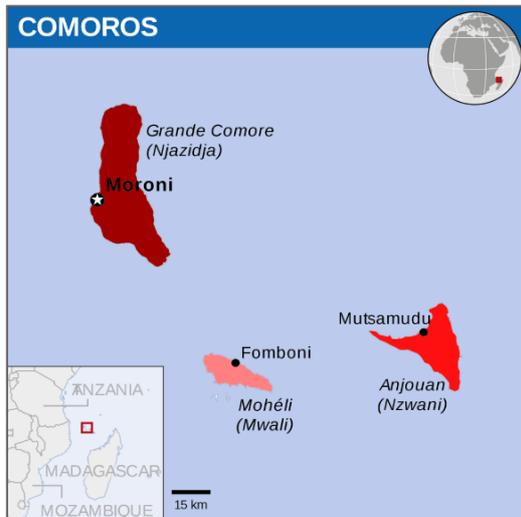
<sup>25</sup> United Arab Emirates Population Statistics 2019: Infographics, in: [Global Media Insight \(GMI\)](#), 30.01.2019; Total population and percentage of na-

tionals and foreign nationals in GCC Countries (national statistics, 2010-2016) (with numbers), in: [Gulf Labour Markets, Migration, and Population \(GLMM\) Programme](#), 20.4.2016.

<sup>26</sup> Redvers, Luise 2018: Is the UAE still a high-paid expat haven?, in: [BBC vom 18.12.2018](#).

<sup>27</sup> Kuoppamäki, Aarni 2018: Komoren: Präsident will Föderalismus abschaffen, in: [Deutsche Welle vom 31.07.2018](#); [Comoros's Constitution 2001, 2009](#).

**Abbildung 5**  
**Die Union der Komoren**



Quelle: [Wikimedia](https://www.wikimedia.org/), 22.5.2020

seine Wiederwahl nach vorgezogene Parlamentswahlen Ende März 2019.<sup>28</sup>

Derzeit lässt sich noch nicht absehen, in welche Richtung die Föderation umgebaut wird und ob es dabei zu weiteren Verletzungen des Gleichgewichts zwischen den Inseln kommt. Bisher wurden die 33 Abgeordneten der Bundesversammlung (L'Assemblée de l'Union) als gesetzgebendes Organ für fünf Jahre gewählt.<sup>29</sup> Jede Insel kann gemäß Verfassung drei Vertreter entsenden (vgl. Abbildung 5), die anderen 24 Mandate werden über landesweite Wahlen vergeben (Artikel 20).<sup>30</sup> Dieses System hat mit wenigen Änderungen schon einmal eine Sezessionskrise überstanden, als im Jahre 1997 die beiden kleineren Inseln aus dem Bundesstaat austreten wollten. Während Mohéli die Unabhängigkeit anstrebte, suchte Anjouan einen Anschluss an Frankreich, so wie die vierte Insel des Archipels, Mayotte, die seinerzeit bei Frankreich geblieben ist.

Die integrative Klammer für die Existenz dieser Union ist wie im Falle der VAE die Kultur, nämlich der Islam als die größte Religionsgemeinschaft sowie Shikomor, eine Bantusprache in arabischer Schrift, die Muttersprache fast aller Einwohner.<sup>31</sup> Dennoch definiert die Verfassung der Komoren

ganz nach französischem Vorbild die komorische Nation als eine politische Willensgemeinschaft. In Artikel 5 heißt es: „Die komorische Staatsangehörigkeit wird in Übereinstimmung mit dem Gesetz erworben, bewahrt und geht verloren.“ Zudem bekennt sich die Union in der Präambel zur „Gleichheit aller Rechte und Pflichten unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Rasse, Religion oder Weltanschauung“.<sup>32</sup>

Dieses konfessionsneutrale Nationsverständnis wird jedoch durch die Verfassungsreform in Frage gestellt. Bisher galt der Islam nur als „Inspiration“ für die Gesetzgebung (Präambel der Verfassung), nun aber soll der sunnitische Islam privilegiert werden. Dies wird ein Drittel der Muslime, die Schiiten, in eine Minderheitenposition abdrängen, was die Einheit der Föderation gefährdet. Denn hinter dieser religiösen Rivalität steht der Konflikt zwischen Saudi-Arabien und dem Iran, die beide seit langem über die Religion Einfluss auf die Komoren ausüben.<sup>33</sup> Das bedeutet aber auch, dass der Föderalismus auf den Komoren in Verbindung mit seinem politischen Nationsmodell den Inselstaat bisher davor bewahrt hat, wie der Jemen in diese Konfrontation hineinzugeraten.

#### 4 Strittige Föderations- und Autonomiemodelle für den Irak und Syrien

Wie die beiden Beispiele der Vereinigten Arabischen Emirate und der Komoren zeigen, ist das bundesstaatliche Modell für sich allein betrachtet keine Garantie für eine ausgewogene Teilhabe der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen und für eine gesellschaftliche Integration. Wichtig sind offenbar weitere Parameter, wie die wirtschaftliche Prosperität und eine rechtliche Gleichstellung der Staatsbürger, die am ehesten das politische Nationsmodell gewährleisten kann. Sobald das Nationskonzept eine religiöse oder Sprachgruppe privilegiert oder gar zum alleinigen Träger der Souveränitätsrechte macht, entstehen Konfliktstrukturen, die häufig in Sezessionsforderungen münden und externen Akteuren Gelegenheit zur Einmischung geben.

Dies kann man am Beispiel des Irak beobachten, der seit seiner Staatsgründung im Jahre 1920 Erfahrungen mit verschiedenen Nations- und Verwaltungsmodellen gemacht hat. In die-

<sup>28</sup> Comoros president named winner in election rejected by opposition, in: [reuters](https://www.reuters.com/), 27.3.2019.

<sup>29</sup> Les institutions de l'Union des Comores, in: [Inter-net-Archiv](https://www.inter-net-archiv.de/) [die offizielle Website der Regierung wurde inzwischen eingestellt].

<sup>30</sup> Constitution de l'Union des Comores, in: [wikisource.org](https://www.wikisource.org/), letzte Aktualisierung: 30.06.2016.

<sup>31</sup> Nach Artikel 1 der Verfassung ist Shikomor die offizielle Amtssprache, Französisch und Arabisch weitere Nationalsprachen.

<sup>32</sup> Constitution de l'Union des Comores, in: [wikisource.org](https://www.wikisource.org/), letzte Aktualisierung: 30.06.2016.

<sup>33</sup> Parmentier, Audrey 2018: La révision constitutionnelle écarte les Comoriens chiites, in: [La Coix vom 30.07.2018](https://www.lacoix.com/).

sem Beitrag interessiert vor allem die Einbindung der kurdischsprachigen Bevölkerung, die im Norden des Landes in den Grenzregionen zur Türkei, Syrien und Iran lebt. Dieses Gebiet verfügt als erste Region der MENA-Staaten über eine Territorialautonomie, die allerdings sehr umstritten ist. Die einen sehen darin ein Erfolgsmodell zur Lösung anderer Regional- und Minderheitenkonflikte, die anderen, vor allem viele irakische Kurden, sind damit nicht zufrieden und streben nach einem unabhängigen Staat (vgl. Abbildung 6).

Um die Forderung nach Unabhängigkeit zu legitimieren, wird die Geschichte bemüht und behauptet, der Vertrag von Sèvres (1920) hätte für die Kurden einen eigenen Staat vorgesehen, der nur am Widerstand der Türkei gescheitert sei. Doch diese Interpretation blendet eine entscheidende Voraussetzung aus. So sollten Vertreter des Völkerbundes zunächst „ein System lokaler Autonomien für die vorwiegend kurdischen Gebiete“ einrichten, einschließlich „umfassender Schutzmaßnahmen“ für die ethnischen und religiösen Minderheiten unter anderem im osmanischen Vilayet Mosul des heutigen Irak. Des Weiteren machten die Alliierten ein Mehrheitsvotum der Bevölkerung dieser Gebiete zur Voraussetzung für eine staatliche Unabhängigkeit.<sup>34</sup> Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass ein kurdischer Staat im Rahmen der Pariser Vorortverträge nur auf der Basis eines politischen Nationsbegriffs und nicht für eine einzige ethnische Sprach- und Kulturgemeinschaft durchsetzbar gewesen wäre.

Die heutige kurdische Unabhängigkeitsbewegung im Irak stützt sich dagegen auf das Modell einer Kulturnation, um sich mit dieser sprachlichen Differenz von der übrigen Bevölkerung abzusetzen (vgl. Abbildung 6). Denn die erste irakische Verfassung aus dem Jahre 1925 folgte dem Prinzip der Rechtsgleichheit für alle Iraker „welche Unterschiede auch immer in Sprache, Rasse oder Glaubensbekenntnis bestehen mögen“ (Artikel 6).<sup>35</sup> De facto lebte unter britischer Mandats-herrschaft das osmanische Millet-System fort, das heißt das Modell einer muslimischen Konfessionsnation, das die arabischen, kurdischen und türkischen Sprachgruppen unter einem König als Staatsoberhaupt zusammenhielt.<sup>36</sup> Das Prinzip der Gleichstellung aller Staatsbürger sollte auch unter der Arabischen Föderation fortbestehen, die

**Abbildung 6**  
**Siedlungsgebiete der kurdischsprachigen Bevölkerung in der Nahost-Region, das als „Kurdistan“ bezeichnet wird**



Quelle: CIA World Factbook, [Wikimedia](https://www.wikimedia.org/), 1.2.2019

von den beiden haschemitischen Königshäusern des Irak und Jordaniens im Jahre 1958 vereinbart worden war und nur wenige Monate existierte.<sup>37</sup>

Zu einem Wechsel des Nationskonzepts von der Konfessions- zur Kulturnation kam es nach der staatlichen Unabhängigkeit des Irak infolge der Revolution von 1958. Die erste Verfassung der Irakischen Republik ließ das Prinzip der rechtlichen Gleichstellung der Iraker unangetastet, doch definierte sie den „Irak als integralen Bestandteil der Arabischen Nation“ (Artikel 2), wobei Artikel 3 auch den Kurden den Status einer eigenen Kulturnation garantierte: „Araber und Kurden gelten in diesem Land als Partner [...] innerhalb der Einheit des Irak.“<sup>38</sup> Doch einige Kurden wollten sich mit der Rolle einer nationalen Minderheit nicht zufriedengeben und organisierten einen bewaffneten Widerstand für ein unabhängiges Kurdistan. Im Jahre 1970 wurde ein Kompromiss gefunden, der bis zum Sturz Saddam Husseins 2003 gültig blieb. Artikel 5 der neuen Verfassung

<sup>34</sup> Vgl. Artikel 62-64 in: [The Treaty of Sèvres, 1920](#), Section I, Articles 1–260, wie in Fn. 14.

<sup>35</sup> Constitution Society: [Constitution of the Kingdom of Iraq, 21.03.1925](#).

<sup>36</sup> Riedel, Sabine 2017: [Pluralismus im Islam – ein Schlüssel zum Frieden](#). Erfahrungen aus dem Irak,

Syrien, Türkei, Ägypten und Tunesien im Vergleich, SWP-Studie 2017/S 14, Juli 2017, S. 13 f.

<sup>37</sup> [The Constitution of the Arab Union](#) (Unofficial Translation), 14.02.1958.

<sup>38</sup> [Interim Constitution of the Republic of Iraq, 14.7.1958](#), in: The Weekly Gazette of the Republic of Iraq, Bagdad, No. 4, 13.08.1958.

definierte den Irak weiterhin als Teil der arabischen Nation, während der Status der Kurden als eigene Nationalität aufgewertet wurde: „Das Volk des Irak setzt sich aus zwei Haupt-Nationalitäten zusammen, das sind die arabische Nationalität und die kurdische Nationalität. Die Verfassung anerkennt die nationalen Rechte der kurdischen Nation und die legitimen Rechte aller Minderheiten innerhalb der Einheit des Irak.“<sup>39</sup>

In Artikel 8 der Verfassung (1970) bekannte sich der Irak außerdem zum Konzept der Dezentralisierung, was den Weg zur Einrichtung einer kurdischen Territorialautonomie ebnete (vgl. Abbildung 7). Einflussreiche Kurdenführer zeigten sich aber mit dem Grenzverlauf des Autonomiegebiets unzufrieden und setzten einen bewaffneten Widerstand fort, der vom benachbarten Iran und von den USA unterstützt wurde. Im Gegenzug bot Bagdad dem späteren iranischen Revolutionsführer Ruhollah Chomeini Asyl und damit die Möglichkeit, einen Sturz des Schah-Regimes vorzubereiten. In dem irakisch-iranischen Vertrag von Algier (1975) einigten sich beide Nachbarstaaten schließlich auf eine gegenseitige Nicht-

einmischung in die inneren Angelegenheiten. Mit der Islamischen Revolution (1979) änderten sich jedoch die Machtverhältnisse in der Region grundlegend, so dass die Grenzstreitigkeiten zusammen mit der Kontroverse um einen kurdischen Staat wiederauflebten und den Irak in zwei Golfkriege verstrickten (1980–88 und 1990–91).

Die darauffolgenden Militärinterventionen seitens der internationalen Staatengemeinschaft brachten den Kurden bis heute nicht mehr als jene Territorialautonomie, die ihnen seit 1970 zugestanden wird. Allerdings hat die neue irakische Verfassung (2005) die kurdischen Selbstverwaltungsrechte gestärkt. Die seit 1992 entstandene regionale Gesetzgebung wird respektiert (Art. 141), soweit sie nicht der irakischen Verfassung widerspricht.<sup>40</sup> Zudem wurde das Kurdische als zweite Amtssprache neben dem Arabischen zugelassen (Art. 4). Allerdings haben die Kurden ihren privilegierten Status als zweite „Nationalität“ eingebüßt. Denn in Artikel 3 heißt es: „Der Irak ist ein Land mit vielen Nationalitäten“, wozu neben Arabern und Kurden namentlich auch die Turkmenen, Chaldäer und Assyrer gehören (Art. 125). Im arabischen Text steht für „Nationalität“ das Wort قومية (qumīya), das auf قوم (qaum) im Sinne einer kulturell definierten „Nation“ zurückgeht. In der englischen Übersetzung wird es an anderer Stelle deshalb gleich mit zwei Wörtern wiedergegeben, nämlich mit „Ethnizität, Nationalität“ (engl. „ethnicity, nationality“, vgl. Art. 14).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der Begriff „irakischen Nation“ zur Bezeichnung der irakischen Staatsangehörigen als eine politische Willensgemeinschaft bisher in keiner Verfassung erwähnt wird. Selbst in der aktuellen Version (2005) ist lediglich von einem multiethnischen „irakischen Volk“ (vgl. in der Präambel ar. شعب العراق – ša‘abu l-‘irāq) und einer „irakischen Staatsbürgerschaft“ (vgl. Art. 18 ar. جنسية عراقية – ġinsīyat l-irāqīyat) die Rede. Da der Zentralstaat auf einem solch schwachen Fundament ruht, ist die anvisierte Föderalisierung des Iraks eine Vision geblieben. Sie wird von kurdischen Politikern propagiert, jedoch von den übrigen Regionen des Iraks abgelehnt.<sup>41</sup> Denn schon bald sollte sich der Verdacht erhärten, dass die Kurden sie nur als Übergangsphase zu einem unabhängigen Kurdistan betrachten: Im Jahre 2006 verabschiedete das Regionalparlament eine „Interimsverfassung der

**Abbildung 7**  
**Administrative Gliederung des Irak**



Quelle: [Wikimedia](#), 12.8.2012

<sup>39</sup> [Interim Constitution of the Republic of Iraq, 16.07.1970](#), in: The Weekly Gazette of the Republic of Iraq, Bagdad, No. 10, 13.03.1971.

<sup>40</sup> [Iraq's Constitution of 2005](#), in: Constitution project, pdf generated: 20.7.2020, arabisches Original: [دستور العراق الصادر عام 2005](#).

<sup>41</sup> Jawad, Saad 2013: [The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications](#), in: Working Paper, LSE Middle East Centre, London, 16.12.2013, S. 12.

Region Irakisch-Kurdistan“ (2006), um „Kurdistan als einen Nationalstaat“ zu gründen.<sup>42</sup> Mitte 2014 begann die Regionalregierung schließlich mit der Vorbereitung eines Unabhängigkeitsreferendums,<sup>43</sup> das am 25.10.2017 abgehalten und von 92 Prozent angenommen wurde.

Der Hauptkritikpunkt am irakischen Föderationsmodell betrifft seine konzeptionelle Schwäche. Es basiert nämlich nicht wie die meisten Bundesstaaten weltweit auf Verwaltungsgrenzen, sondern orientiert sich an den traditionellen ethnischen, sprachlichen und religiösen Trennlinien innerhalb der Bevölkerung. Damit hat es das Modell der Personalautonomie aus osmanischer Zeit in das Modell einer Territorialautonomie moderner Staatlichkeit verwandelt. Damit aber verschärfen und verstetigen sich die Konfliktlinien um Grenzverläufe und politische Ämter. Aus dieser Perspektive betrachten viele Iraker den Föderalismus als ein von ausländischen Interessen unterstütztes „Spaltungsprojekt“, das den Irak als einen bereits modernisierten Staat in seiner politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zurückwirft. „Kurz gesagt, es ist der tatsächliche Beginn, den Irak in drei Staaten aufzuteilen“, nämlich in einen kurdischen, schiitischen und sunnitischen Staat.<sup>44</sup>

Ähnlich kontrovers diskutieren zurzeit syrische Wissenschaftler Verfassungsreformen zur Befriedung des langjährigen Bürgerkriegs. Kritiker des Assad-Regimes machen eine Demokratisierung Syriens von einer Lösung der Kurdenfrage abhängig.<sup>45</sup> Sie halten die Forderung nach Anerkennung der syrischen Kurden als eigenes Volk für legitim, auch wenn sie einer Staatsgründung skeptisch gegenüberstehen. Diese Position betrachtet die Kurden nach dem Kulturnationsmodell als eine Abstammungs- und Sprachgemeinschaft, die auch in Syrien kulturelle Selbstverwaltungsrechte bekommen sollte. Dies würde auf eine Territorialautonomie hinauslaufen, wie sie im Irak praktiziert wird. Diesem Länderbeispiel folgend fordern kurdische Organisationen während der laufenden Friedensverhandlungen im Syrienkonflikt ein föderales Staatsmodell auf der Basis ethnisch-kultureller Differenzen. Auch wenn sie sich Unterstützung von Russland erhoffen,<sup>46</sup> so

hat hier ein Verfassungsausschuss das letzte Wort, der aus jeweils 50 Vertretern der syrischen Regierung, der Opposition und der UN besteht. Eine Privilegierung der Kurden durch die neue Verfassung ist daher kaum zu erwarten.

Stattdessen gibt es Chancen für eine tatsächliche Föderalisierung in Form eines Zweikammersystems mit einem Ausschuss der Regionen als Gegengewicht zur Zentralregierung (vgl. Abbildung 8).<sup>47</sup> Allerdings besteht ein gewisses Risiko, dass sich im Verlauf der Verhandlungen Vertreter ethnischer, religiöser oder kultureller Gruppen durchsetzen, so dass die neuen Verwaltungsgrenzen doch entlang historischer Konfliktlinien gezogen werden. Einige syrische Autoren sehen Parallelen zwischen dem heutigen Staatszerfall Syriens unter dem Einfluss internationaler Akteure und der französischen Mandats Herrschaft (1920–1946). Um den Widerstand in den besetzten Gebieten zu brechen, hatte die einstige Kolonialmacht das damalige syrisch-libanesisches Mandatsgebiet entlang konfessioneller Grenzen

**Abbildung 8**  
**Administrative Gliederung Syriens**



Quelle: Map of administrative divisions of Syria, [wikimedia](#), 31.3.2016

<sup>42</sup> Vgl. die revidierte Fassung: The National Assembly of Iraqi Kurdistan 2008: [Draft Constitution of the Iraqi Kurdistan Region](#), 13.–14.10.2008.

<sup>43</sup> Soderberg, Nancy E. 2015: Task Force Report. [State-Building in Iraqi Kurdistan](#), Columbia University, New York, Oktober 2015, S. 15.

<sup>44</sup> Al-Madīni, Tawfiq 2019: أكراد العراق. الفيدرالية خطوة في مسار هدفه تقسيم البلاد [Irakische Kurden: Der Föderalismus ist ein Schritt auf dem Weg zur Teilung des Landes], in: ['Arabi 21](#), 04.05.2019.

<sup>45</sup> [Arab Reform Initiative 2016: Decentralization and the Future of the Syrian State](#), 23.12.2016, S. 3 f.

<sup>46</sup> Katbeh, Amer 2017: مسودة الدستور الروسية: مرجعياتها النظرية في التعامل مع مسألة الأقليات [Der Russische Verfassungsentwurf: Seine theoretischen Grundlagen zum Umgang mit Minderheitenfragen], in: [Al-ġumhuriya](#), 27.02.2017.

<sup>47</sup> Turkmani, Rim 2019: [Devolution of power or decentralisation of oppression in Syria?](#), LSE, 15.03.2019.

in sechs Einzelstaaten aufgeteilt.<sup>48</sup> Diese historische Erfahrung ist bis heute in politischen Debatten präsent und begünstigt das zentralstaatliche Modell.

### 5 Dezentralisierung statt Bundesstaat: Diskurse in der Türkei und Ägypten

Vor allem spielt die Destabilisierung des Irak seit 2003 vielen Regierungen der MENA-Region Argumente gegen föderale Staatsmodelle in die Hände. Denn die Kurden setzten sie als Maximalforderung ein, um letztlich als Kompromiss eine Territorialautonomie auszuhandeln. Dadurch werden zwar Selbstverwaltungsrechte für die kurdische Minderheit durchgesetzt. Für die anderen Regionen änderte sich jedoch nichts, weil dort noch immer der Zentralstaat das alleinige Sagen hat. Dies lässt sich derzeit am Beispiel der Türkei beobachten, wo kurdische Organisationen im Südosten des Landes in Konkurrenz zu separatistischen Parteien eine Regionalautonomie anstreben.<sup>49</sup>

Anlass für eine Diskussion darüber bot die Verfassungsreform im Jahre 2017, mit der ein neues Präsidialsystem eingeführt wurde. Einige Experten sehen in dieser neuen Machtfülle des türkischen Präsidenten Vorteile, empfehlen aber gleichzeitig als Kontroll- und Ausgleichsmechanismus eine Stärkung der regionalen Ebene. Hier-

zu sollten die bereits bestehenden sieben Regionen, Marmara, Agäis, Schwarzes Meer, Mittelmeer, Inneranatolien, Ost-Anatolien und Südost-Anatolien zu Teilstaaten aufgewertet werden (vgl. Abbildung 9): „[...] wenn diese Staaten sicherheits- und außenpolitisch eng mit dem Zentralstaat in Ankara verbunden sind, wird ihr Regionalparlament niemandem im Land schaden und keine Angst vor dem Separatismus aufkommen lassen.“<sup>50</sup>

Ein solcher türkischer Bundesstaat würde jedoch einen politischen Nationsbegriff voraussetzen, der entgegen der derzeitigen Staatsdoktrin des türkischen Nationalismus (siehe Art. 2 der Verfassung) alle Sprachminderheiten und Religionsgemeinschaften des Landes einschließen müsste. Andernfalls bleiben Forderungen der Kurden nach einer Anerkennung als eine besondere Sprach- bzw. Kulturnation bestehen, mit der das Recht auf Eigenstaatlichkeit begründet wird. Dagegen wäre eine türkische Nation im Sinne einer überkonfessionellen und ethnisch neutralen, politischen Willensgemeinschaft eher eine Garantie für die Nachbarländer, dass Ankara keine Gebietsansprüche erhebt. Denn die bisherigen Vorschläge für eine solche Föderation basieren auf dem Konzept einer türkischen und kurdischen Kulturnation, der sich entlang ethnischer bzw. sprachlicher Beziehungen benachbarte Regionen anschließen könnten, unter anderem die Türkische Republik Nordzypern oder „teile Syriens und des Irak, die „überwiegend von Kurden und Turkmenen bewohnt sind.“<sup>51</sup>

Weil der Begriff „Föderalisierung“ so politisch aufgeladen ist und als Gefahr für die Einheit des Landes betrachtet wird, diskutieren die Regierungen der MENA-Region ihre Verwaltungsreformen zugunsten regionaler und kommunaler Akteure unter dem Stichwort „Dezentralisierung“. Dies gilt nicht nur für die Türkei, die mit einem solchen Prozess bereits vor Jahren begonnen hat,<sup>52</sup> sondern vor allem für die Maghreb-Staaten und Ägypten (vgl. ar. لامركزية - Dezentralisierung). Anfang 2019 hat die ägyptische Regierung eine Gesetzesinitiative ins Parlament eingebracht, wonach die 27 Gouvernements bzw. Provinzen des Landes mehr Selbstverwaltungsrechte für die Ausgestaltung ihrer sozioökonomischen Entwicklung erhalten sollen. Der Minister für regionale

**Abbildung 9**  
**Administrative Gliederung der Türkei**



Quelle: Turkey Regions, [Wikipedia](https://en.wikipedia.org/wiki/Turkey_Regions), 28.11.2010.

<sup>48</sup> Mahmoud, Rustam 2017: المسألة الكردية وتراث اللامركزية في سوريا والعراق [Die Kurdenfrage und das Erbe der Dezentralisierung in Syrien und im Irak], in: *Al-ğumhuriya*, 19.07.2017.

<sup>49</sup> Second pro-Kurdish party announces opposition to Erdogan empowerment, in: *Kurdistan24*, 20.02.2017.

<sup>50</sup> Örmeci, Ozan 2017: Turkey towards Presidentialism?, in: *Politika akademisi*, 12.01.2015.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Vgl. Scherzberg, Arno; Can, Osman; Doğan, İlyas (Hrsg.) 2014: Der Schutz der ethnischen Minderheiten in der Türkei und die Dezentralisierung der Staatsorganisation, Berlin.

Entwicklung, Generalmajor Maḥmūd Ša‘arāwī, dessen Amt unter dem gestürzten Ḥusnī Mubārak im Jahre 1999 eingeführt worden war, konkretisierte diese Pläne auf Konferenzen mit internationalen Experten. Danach hat sich die Regierung zum Ziel gesetzt, die institutionellen Umstrukturierungen innerhalb der nächsten fünf Jahre abzuschließen.<sup>53</sup>

Zu den wichtigsten ausländischen Teilnehmern gehören Vertreter der Europäischen Union (EU), die Ägyptens jüngstes Dezentralisierungsprojekt mit insgesamt neun Millionen Euro fördern möchte. Diese Gelder dienen konkret dem Bau von Ausbildungszentren für Arbeitnehmer in Oberägypten und im Nildelta. Damit setzt die EU-Vertretung ihre Politik der letzten beiden Jahrzehnte fort, dem Land für seine „Infrastruktur (hauptsächlich in den Bereichen Wasser, Verkehr, Energie und Umwelt), die Entwicklung des Privatsektors, den Außenhandel sowie für Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Demokratie“ Finanzmittel bereitzustellen.<sup>54</sup> In den zurückliegenden Jahren machten die ausländischen Geldgeber, neben der EU auch die USA und UN-Organisationen, ihre finanzielle Unterstützung von Reformen zugunsten einer guten Regierungsführung („good governance“) und einer stärkeren Dezentralisierung abhängig. Doch der überraschende Beginn des Arabischen Frühlings hat gezeigt, dass all diese Bemühungen offenbar nur wenige Früchte getragen haben und erst der erzwungene Rücktritt Mubaraks den Weg für entsprechende Verfassungsreformen frei machte.

In dieser historischen Stunde spielte der Shura-Rat als zweite Kammer mit gesetzgebenden Kompetenzen eine wichtige Rolle. Der neue Präsident Mohammed Mursi nutzte ihn jedoch nicht für eine Demokratisierung und Dezentralisierung, etwa durch dessen Umwandlung in ein Regionalparlament bestehend aus den 27 Gouvernements (vgl. Abbildung 10). Vielmehr nutzte er dieses Organ als Gegenmacht, um im Verlauf des Jahres 2012 Urteile des Verfassungsgerichts gegen die Reformpläne der Muslimbrüder anzufechten und aufzuheben. Denn er konnte rund ein Drittel von dessen 264 Mitgliedern selbst ernennen.

Nach-dem Mursi durch General al-Sisi zunächst abgesetzt (3.7.2013) und schließlich als Staatsoberhaupt abgelöst wurde, fiel der Shura-Rat Rechtsreformen zum Opfer. Die neue und heute gültige Verfassung (2014) verzichtete auf eine zweite Kammer und erweiterte stattdessen das Parlament um 100 auf 350 gewählte Abgeordnete.<sup>55</sup> Damit hat Ägypten eine günstige Gelegenheit verpasst, einen Regionalisierungsprozess in Gang zu setzen, der auch Forderungen der nubischen Minderheit im Süden des Landes nach mehr Mitspracherechte entgegengekommen wäre. Sollten die aktuellen Reformpläne der Regierung zur weiteren Dezentralisierung Ägyptens scheitern, sind längerfristig ein Minderheitenkonflikt um die Rechte der Nubier und möglicherweise auch ein Grenzkonflikt mit dem Sudan zu erwarten.<sup>56</sup>

#### Abbildung 10

#### Administrative Gliederung Ägyptens



Quelle: Karte der politischen Gliederung Ägyptens, Wikipedia, 9.8.2012.

<sup>53</sup> Vgl. وزير التنمية المحلية: نسعى لتطبيق اللامركزية في المحافظات خلال 5 سنوات [Der Minister für regionale Entwicklung: Wir wollen die Gouvernements innerhalb von 5 Jahren dezentralisieren], in: *Al-yaum as-sābi'*, 30.7.2018.

<sup>54</sup> Allein Für den Zeitraum 1998–2008 summieren sich die Finanzhilfen der EU auf insgesamt eine Milliarde Euro, vgl. *Evaluation of European Commission's Support with Egypt*. Country level Evaluation. Final Report, Executive Summary, S. II, Dezember 2010, Belgium.

<sup>55</sup> Vgl. ausführlich bei: Hulsman, Cornelis; Serôdio, Diana 2016: *Die ägyptische Verfassung von 2014 – eine Einordnung. Innenansichten aus Ägypten*, Aachen: missio, Fachstelle Menschenrechte, 2016, S. 15 f, 34 und 51.

<sup>56</sup> Vgl. das von der Studienstiftung des Deutschen Volkes geförderte Dissertationsprojekt von Amer Katbeh über Konzepte zur Konflikttransformation in Ägypten an der Universität Magdeburg.

## Quellen und Literatur (links):

Anmerkung: Alle Links waren bis zum 15.11.2020 aktiv.

Al-Madīni, Tawfīq 2019: أكراد العراق.. الفيدرالية خطوة في مسار هدفه [Irakische Kurden: Der Föderalismus ist ein Schritt auf dem Weg zur Teilung des Landes], in: Arabi 21 vom 04.05.2019.

Arab Reform Initiative 2016: Decentralization and the Future of the Syrian State, 23.12.2016.

Arabische Union. Zwei Bismarcks, in: Der Spiegel vom 12.02.1958, S. 30–32.

Bank, André, Mirjam Edel 2015: Authoritarian Regime Learning. Comparative Insights from the Arab Uprisings. GIGA Working Papers, No. 275.

Bohn, Miriam, Thomas Demmelhuber, Roland Sturm, Erik Vollmann 2018: Dezentralisierung in der arabischen Welt: ein konzeptioneller Zugang, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 157–171.

Constitution de l'Union des Comores, wikisource.org, letzte Aktualisierung: 30.06.2016.

Constitution Society: Constitution of the Kingdom of Iraq, 21.03.1925.

Die ägyptische Verfassung von 1956 im arabischen Original. Evaluation of European Commission's Support with Egypt. Country level Evaluation. Final Report, Executive Summary, S. II, Dezember 2010, Belgium.

Fahdawi, Thiab Abboud Hussein 2016: State of United Arab Republics 1971 (Syria, Egypt and Libya), its constitution, foundations and Iraqi position, in: Iraqi Academic Scientific Journal. Universität Anbar, Irak, 2016, Volume 3, Issue 6, p. 261–286, Arabisch: دولة اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة (سوريا، مصر، ليبيا) 1971، دستورها، مؤسساتها وموقف العراق منه

Gehlen, Martin 2016: Der Arabische Winter, zeit.de, 25.01.2016

Gerlach, Julia 2016: Der verpasste Frühling: Woran die Arabellion gescheitert ist, Berlin.

Hulsman, Cornelis; Serodio, Diana 2016: Die ägyptische Verfassung von 2014 – eine Einordnung. Innenansichten aus Ägypten. Aachen: missio, Fachstelle Menschenrechte.

Interim Constitution of the Republic of Iraq, 14.7.1958, in: The Weekly Gazette of the Republic of Iraq, Bagdad, No. 4, 13.08.1958.

Interim Constitution of the Republic of Iraq, 16.07.1970, in: The Weekly Gazette of the Republic of Iraq, Bagdad, No. 10, 13.03.1971.

International Crisis Group 2018: Tackling the MENA Region's Intersecting Conflicts, 22.12.2017.

Iraq's Constitution of 2005, in: Constitution project, pdf generated: 20.7.2020; arabisch: دستور العراق الصادر عام 2005

Jahrbuch des Föderalismus 2019, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Baden-Baden 2019.

Jawad, Saad 2013: The Iraqi Constitution: Structural Flaws and Political Implications, in: Working Paper, LSE Middle East Centre, London, 16.12.2013.

Katbeh, Amer 2017: مسودة الدستور الروسية: مرجعياتها النظرية في المسألة الكردية والتعامل مع مسألة الأقليات [Der Russische Verfassungsentwurf: Seine theoretischen Grundlagen zum Umgang mit Minderheitenfragen], in: Al-ġumhūrīya vom 27.02.2017.

Les institutions de l'Union des Comores, in: web.archiv.org [die Website der Regierung wurde inzwischen eingestellt].

Mahmoud, Rustam 2017: المسألة الكردية وتراث اللامركزية في سوريا والعراق [Die Kurdenfrage und das Erbe der Dezentralisierung in Syrien und im Irak], in: Al-ġumhūrīya, 19.07.2017.

Der Minister für regionale Entwicklung: Wir wollen die Gouvernements innerhalb von 5 Jahren dezentralisieren, in: Al-

yaum as-sābī 30.7.2018, arabisch: وزير التنمية المحلية: تسعى لتطبيق اللامركزية في المحافظات خلال 5 سنوات.

Örmeçi, Ozan 2017: Turkey towards Presidentialism?, in: Politika akademisi vom 12.01.2015.

Osmanischen Verfassung, in: Grundgesetz [osm. Kanunu esası] vom 23.12.1876. Das Original in arabischer Schrift; Sürek, Tunay 2015: Die Verfassungsbestrebungen der Tanzimat-Periode. Das Kanun-i Esasî – Die osmanische Verfassung von 1876, Frankfurt/M.

Pariser Vorortverträge 1919/20 zur Beendigung des Ersten Weltkrieges.

Parmentier, Audrey 2018: La révision constitutionnelle écarte les Comoriens chiites, in: La Coix vom 30.07.2018.

Plagemann, Gottfried 2009: Von Allahs Gesetz zur Modernisierung per Gesetz. Gesetz und Gesetzgebung im Osmanischen Reich und der Republik Türkei, Münster.

Richter, Thomas 2019: Der Arabische Frühling und seine Folgen, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Naher Osten, Informationen zur Politischen Bildung, 2916, Heft 331, S. 68–81.

Riedel, Sabine 2017: Pluralismus im Islam – ein Schlüssel zum Frieden. Erfahrungen aus dem Irak, Syrien, Türkei, Ägypten und Tunesien im Vergleich, SWP-Studie 2017/S 14, July 2017.

Riedel, Sabine 2015: Interreligiöse Dialog-Initiativen. Zur auswärtigen Kulturpolitik islamischer Staaten, in: Kiesel, Doron, Ronald Lutz (Hrsg.): Religion und Politik. Analysen, Kontroversen, Fragen, Frankfurt/M., S. 331–356.

Riedel, Sabine 2015: Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche, Wiesbaden.

Scherzberg, Arno; Can, Osman, Doğan, İlyas (Hrsg.) 2014: Der Schutz der ethnischen Minderheiten in der Türkei und die Dezentralisierung der Staatsorganisation, Berlin.

Second pro-Kurdish party announces opposition to Erdogan empowerment, in: Kurdistan24 vom 20.02.2017.

Soderberg, Nancy E. 2015: Task Force Report. State-Building in Iraqi Kurdistan, Columbia University, New York, Oktober 2015.

The Constitution of the Arab Union (Unofficial Translation), 14.02.1958.

The Constitution of the Federation of Arab Republics (FAR), in: Middle East Journal, Vol. 25, Nr. 4, 1971, S. 523–529.

The National Assembly of Iraqi Kurdistan 2008: Draft Constitution of the Iraqi Kurdistan Region, 13.–14.10.2008.

The new Constitution of Turkey, 20.04.1924, osm.-türk.: Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, 20.4.1924

The Treaty of Sèvres, 1920, Articles 1-260

Treaty of Lausanne 1923, The World War I Document Archive.

Total population and percentage of nationals and foreign nationals in GCC Countries (national statistics, 2010-2016) (with numbers), in: Gulf Labour Markets, Migration, and Population (GLMM) Programme, 20.4.2016.

Turkmani, Rim 2019: Devolution of power or decentralisation of oppression in Syria?, in: LSE, 15.03.2019.

United Arab Emirates Population Statistics 2019: Infographics, in: Global Media Insight (GMI), 30.01.2019.

UNAOC 2006: Alliance of Civilizations. Report of the High-level Group, 13.11.2006, S. 19, United Nations, New York

Verfassungen der Türkei, Verfassung vom 20.04.1924. Verfassung der Vereinigten Arabischen Emirate (nur auf Arabisch): المتحدة دستور دولة الامارات العربية

Die Verfassung der Vereinigten Arabischen Emirate, erlassen im Jahre 1971 einschließlich ihrer Änderungen bis zum Jahre 2009, arabische Quelle: دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 شاملا تعديلاته لغاية عام 2009.

