

Joa nna Pfaff-Czarnecka ¹

Demokratisierung und *Nation-building* in ‚geteilten Gesellschaften‘

Mitte der 1970er Jahre setzten beinahe zeitgleich zwei globale Prozesse ein. Zahlreiche Länder Afrikas, Lateinamerikas, Asiens und Europas wurden durch den dynamischen und mitreißenden Sog einschneidender politischer Reformen der ‚dritten Demokratisierungswelle‘ (Huntington 1991) erfasst. Im Zuge konstitutioneller Reformen verabschiedeten viele Regierungen im Streben nach *nation-building* demokratische institutionelle Designs. Zugleich bringen überall anwachsende zivilgesellschaftliche Bewegungen die weltweite Anerkennung demokratischer Werte zum Ausdruck. Auf demokratische Reformen hinwirken hat heute nicht nur im Westen eine hohe Legitimität, und die in diese Reformen gesetzten Erwartungen sind hoch. Sowohl Länder, wo demokratische Reformen erst eingesetzt haben, als auch ältere Demokratien stehen nun vor der Aufgabe, demokratische Lösungen für eine Vielfalt an gesellschaftlichen Konflikten und Problemlagen zu finden.

Zu den Herausforderungen in vielen Ländern gehört gegenwärtig ein zweites globales Phänomen, das allgemein und sicherlich verkürzt als ‚ethnischer Konflikt‘ bezeichnet wird. Ob ethnische Konflikte erst seit den siebziger Jahren eskalieren, und was man darunter versteht, ist Gegenstand heftiger Debatten. Unumstritten ist die weltweite Aufmerksamkeit, die den ethnischen Konflikten in den Medien, in den politischen *Think-tanks* und in der wissenschaftlichen Forschung zukommt. Ethnizität ist zu einer erfolgreichen Mobilisierungsformel und zu einem festen Bestandteil der politischen Kommunikation geworden. Es scheint, dass die ethnischen Führer heute auf weltweite Erfahrungen, wie ethnische Mobilisierung zu organisieren und wie der politische Diskurs zu führen ist, zurückgreifen können, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen, politische Terraingewinne zu erzielen, und um zu Verhandlungen an die Regierungstische eingeladen zu werden.

Denn es zeichnet sich in mehreren Ländern (‚post-sozialistische‘ Länder, Lateinamerika, Südasien) die Tendenz ab, dass ethnische Kategorien als Modus gesellschaftlicher Eingliederung und ethnische Forderungen in den Architekturen heutiger Staatsbildungsprozesse als Minderheitenanliegen zumindest teilweise anerkannt werden. Diese Vorkehrungen erfordern in der Regel tief greifende institutionelle Reformen, sowie eine neue Konzeptionalisierung dessen, wie im jeweiligen staatlichen Kontext die ‚Nation‘ zu denken ist. Ethnische Führer oder Minderheitenvertreter werden zunehmend an den Designs neuer Verfassungen beteiligt. Viele Staatsverfassungen, die in den 1990er Jahren verabschiedet wurden, erkennen neben dem allgemeinen Wahlrecht, der Gewaltenteilung, Informations- und Versammlungsfreiheit auch die ethnische Vielfalt innerhalb der Staatsgrenzen an. Die zum nationalstaatlichen Aufbau in ‚geteilten Gesellschaften‘ vorgenommenen Reformen sollen erstens der Transformation ethnischer Konflikte und zweitens zur Sicherung dauerhafter friedlicher Koexistenz zwischen ethnischen Mehrheiten und Minderheiten dienen.

Nicht vergessen werden darf allerdings der Umstand, dass ethnische Konflikte gerade in den Phasen demokratischen Umbruchs entbrennen können. Die demokratische Verheißung der Chancengleichheit kann der Ethnisierung der Politik Vorschub leisten (Wimmer 2002),

¹ Die Autorin dankt Isabelle Werenfels und Markus Kaiser für ihre sehr nützlichen Kommentare und Simone Katter für Textbearbeitung.

vehemente Machtkämpfe um die staatlichen Ressourcen provozieren (Ibid.; Hippler, Einleitung) und zur Ethnisierung der politischen Kommunikation führen (Pfaff-Czarnecka 2001). Mit der Destabilisierung früherer autokratischer Regimes bilden sich vielerorts heterogene Trägerschaften der demokratischen Mobilisierung heraus, deren Erwartungen in die Höhe schnellen. Die Situationen des demokratischen Aufbruchs werden als günstige Gelegenheit gesehen, um spezifische Forderungen vorzutragen, und das Unrechtsempfinden wird geschärft. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, können demokratische Reformen dafür Ausschlag geben, dass die Konflikte abflauen, doch sie können auch Konflikteskalationen herbeiführen.

Drei Modelle der nationalen Einheit

Wird in den heutigen Debatten um die nationale Einheit auf den zentrifugalen Charakter von Minderheitenforderungen hingewiesen, dann betonen einige Autoren, dass ein differenzierter Modus von Minderheitenintegration bereits früheren Versuchen des *nation-building* inhärent war. In der Tat haben viele Länder im Zuge der Staatbildung einen Dreischritt durchlaufen: Von den (1) ethnisch differenzierten und hierarchisch organisierten, zu den (2) ihre kulturelle Vielfalt negierenden Nationen, zu den (3) heutigen pluralistisch-egalitären Modellen, die nun die nationale Einheit in Anerkennung der Vielfalt konzeptualisieren.

Eine kurze Betrachtung dieser drei Modelle kann für die Einschätzung der neuen demokratischen Designs aus mindestens zwei Gründen nützlich sein: Es lassen sich so die Dynamiken der Wir-Gruppen-Bildung (Elwert 1997) und insbesondere die sich gegenseitig bedingenden Prozesse nationalistischer und ethnischer Schließung einfangen. Es soll ferner gezeigt werden, dass viele der heute vorgebrachten Minderheitenforderungen als eine Antwort auf frühere institutionelle Arrangements zu sehen sind. Nicht selten sind sie das Resultat gesellschaftlicher Reaktionen auf die vergangenen nationalen Formationen zu sehen, an denen sich ethnische Konflikte entzündet haben. Der einschneidende Charakter der heute im dritten Modell angewendeten demokratischen Designs zur Transformation ethnischer Konflikte kommt vor der Folie der beiden früheren Modelle zum Ausdruck.

1. Modell- Das Imperium

Das erste Modell sieht die nationale Einheit im Sinne eines Imperiums (Gellner 1983). Dieser Typus vor- oder rudimentär demokratischer Nationen umfasste eine religiös und kulturell ausdifferenzierte Bevölkerung innerhalb der Staatesgrenzen, die teilweise semi-autonom verwaltet wurde und die nicht selten in hierarchisch geordnete Ränge aufgeteilt war. Die ständischen Ordnungen, koloniale oder Kastenhierarchien sahen Über- und Unterordnung, Absonderung und mehr oder weniger ausgeprägte Arbeitsteilung vor. Die Rechtssysteme differenzierten zwischen den Gruppen und Rängen, wenn es um die gegenseitigen Rechte und Pflichten und das Maß der Bestrafung ging. Tiefer hierarchischer Status schränkte die Rechte des Kollektivs ein und schloss deren Mitglieder von Gratifikationen aus. Doch die Bräuche, Sprachen und Religionen der heterogenen Bevölkerungsgruppen waren in ihrer Entfaltung kaum betroffen.

Wer herrschte, dessen Religion galt vielerorts als dominant. Nachdem der religiös-kulturelle Rahmen einmal definiert war, ging es den Herrschern keineswegs darum, die Bevölkerung zu kulturellen Übernahmen oder zur Konversion zu bewegen. Weder wollte man eine Einheitskultur schaffen, noch galt es die Kommunikation zwischen den Untertanen zu fördern (Gellner 1983). Gerade das Hervorheben von Distinktionen machte Sinn, um sich gegen die unteren Ränge abzusetzen.

Bekanntlich bergen solche hierarchischen Ordnungsprinzipien beide Möglichkeiten in sich: Es können – wie in den rassistischen Diskursen des Nationalsozialismus, der südafrikanischen Apartheid oder der nordamerikanischen Rassentrennung – gegen unten die Grenzen hermetisch abgeriegelt werden, um dem Durchmischen, der Durchdringung oder der „Ansteckung“ wirksam vorzubeugen. Andererseits bieten solche hierarchische Ordnungen viel Raum für Distanzhaltung, für religiös-kulturelle Autonomie und – das ist kein Widerspruch – für gegenseitige Annäherung. In diesem Modell gab es Raum für eine hierarchisch aufrechterhaltene „Integration durch Verschiedenheit“.

2. Modell – kulturell homogene Nation der Moderne

Paradoxerweise hat das zweite, assimilatorische Modell, das die Nationen als kulturell homogene Einheiten konzipierte, die Bevölkerungen in vielen Ländern geteilt. Diese von der westlichen Moderne geprägte und auch in vielen Entwicklungsländern in der nachkolonialen Phase dominante politische Form basierte, nicht selten allerdings bloß rhetorisch, auf den modernen Prinzipien der Demokratie, Staatsbürgerschaft, Volkssouveränität, rational organisierter Verwaltung und Politik, der Gleichheit aller Individuen vor dem Gesetz sowie wohlfahrtsstaatlicher Statusgarantien.

In vielen Ländern wurde die Doktrin staatlicher Neutralität in Bezug auf Religion und Kultur so ausgelegt, dass kulturelle und religiöse Äußerungsformen aus der öffentlichen Sphäre ferngehalten wurden, was aber nicht für die Nationalkultur galt, der ein hoher Stellenwert als Definitionsmarker zukam. Die in vielen Ländern des Südens eingeleiteten Modernisierungsbestrebungen verknüpften die Idee des gesellschaftlichen Fortschritts mit der Neudefinition dessen, was die nationale Einheit ausmacht und wie die Kultur als dem Fortschritt dienlich auszugestalten sei. Der Modernisierungsdiskurs ist vielerorts als nachholende Entwicklung, auch im Sinne eines gelenkten Kulturwandels verstanden worden. Auf Entwicklungsländer bezogene Modernisierungstheorie rückte die normativ untermauerten (Hippeler, Einleitung) Prozesse des *nation-building* in ihren Fokus. Die gesamtgesellschaftliche Kommunikation wurde gefördert, um die im Fortschrittsbestreben vereinte nationale Kraft zu entfalten.

Kein Wunder, dass die Kultur der nationalen Eliten zur verbindlichen Kultur erklärt wurde, während die offizielle Rhetorik die Pflege der Minderheitenkulturen und –religionen als rückständig bezeichnete, oder gar zur Dissidenz deklarierte. Zudem prognostizierten die Verantwortlichen, ganz nach dem westlichen Modell, dass mit der Entfaltung der Produktivkräfte die kulturellen Schranken ohnehin verschwinden würden. Ließ man die Pflege der Minderheitenkulturen überhaupt zu, so war diese auf die Privatsphäre beschränkt. Was die nationalen Repräsentationen anbelangte, hatten die Minderheitensymbole darin keinen Platz; gelegentlich verkehrte die offizielle Rhetorik sie sogar ins Negative. Dazu gehörten die systematische Nichtbeachtung von Minderheitensprachen in den Medien, das Verspotten „rückständiger“ religiöser Formen und die Negation eines positiven Beitrags der Minderheiten zur nationalen Geschichte.

Viele Länder bieten eine gute Illustration für die in der Ethnizitätsforschung oft vorgebrachte These, dass Prozesse der Ethnisierung keineswegs als rückwärtsgewandte, in Tradition verhaftete Dynamiken zu sehen sind, welche die Moderne zersetzen (Anderson 1996). Vielmehr seien sie als das Resultat der in der frühen Phase der europäischen Prozesse des *nation-building* eingesetzten Ethnisierung zu sehen, wo nationale Einheiten als quasi-ethnische Identitäten gedacht waren. In der Folge gab der nationalistische Integrationsmodus ein „modernes“ Skript zur ethnischen Mobilisierung vor. Wimmer (2002) geht noch weiter, wenn er behauptet, dass gerade in der Moderne die nationalstaatlichen Statusgarantien zu

einem Exklusionsmoment für diejenigen Personen oder Gruppen geworden sind, die nicht als wahre Mitglieder der Nation betrachtet wurden. So kamen ausgerechnet im Prozess demokratischer Entfaltung die Schattenseiten des modernen *nation-building* zum tragen.

3. Modell – plurikulturelle² Eingliederung

Der Ausschluss aus öffentlichen Repräsentationen, pejorative Darstellungen von Minderheitenkulturen, Zugangsbarrieren zu Positionen in Politik und Verwaltung für Minderheitenmitglieder, denen es am kulturellen, sozialen oder ökonomischen Kapital mangelte, wurden in vielen Ländern zu einer negativen Integrationsmatrix, gegen die sich zunehmend Widerstand zu formieren begann. Die Ethnisierung der Politik im Zuge von Demokratisierungsbestrebungen variierte in ihrer Ausprägung und in ihrer Intensität von Land zu Land.

Angesichts der vielfältigen Formen an Benachteiligung und Unterdrückung in den vergangenen Perioden bringen die Minderheitenvertreter heute eine breite Palette an Anliegen vor. Es geht erstens um die öffentlichen Repräsentationen, insbesondere um die Steigerung der Präsenz der eigenen Kultur im öffentlichen Raum. Zudem wird um die Anerkennung kultureller und religiöser Freiheitsrechte gerungen, die sowohl die öffentliche (Errichten von Gebetshäusern) als auch die Privatsphäre (Familienrecht) betreffen. Zweitens wird die politische Vertretung eingefordert, sowie die Verringerung von Zugangsbarrieren von Minderheitsmitgliedern beim Eintritt in die Staatsverwaltung. Drittens richten sich die Forderungen auf die Modi der (Um-)Verteilung der ökonomischen Ressourcen, sowie Zugangschancen zu öffentlichen Einrichtungen, wie etwa den Schulen. Hauptsächlich die ethnisch homogenen Regionen fordern mehr Verfügungsgewalt über die lokal generierten ökonomischen Ressourcen.

Als im Zuge politischer Transformationen der dritten Demokratisierungswelle in vielen Ländern neue Verfassungen proklamiert wurden, haben diese den ‚multiethnischen‘ und ‚mehrsprachigen‘ Charakter der nationalen Gesellschaften verankert, und damit Tür und Tor für das Erarbeiten von Modellen geöffnet, die insbesondere der kulturellen und religiösen Vielfalt Rechnung tragen. Immer häufiger bringen Mitglieder von Minderheiten und anderen marginalisierten Gruppen Forderungen an, die eine konstitutionelle Anerkennung ihrer spezifischen Anliegen suchen.

‚Geteilte Gesellschaften‘, *nation-building* und demokratische Designs

Insbesondere für die Länder, in denen demokratische Reformen gerade in Gang kommen, stellen ethnische Konflikte echte Zerreißproben dar. Von ethnischen Führern vorgebrachte Forderungen belasten die oft fragilen Prozesse der Staatsbildung. Es herrscht zugleich weitgehender Konsensus vor, dass der demokratische Aufbau ohne demokratische Vorkehrungen zur Transformation ethnischer Konflikte und zur Sicherung friedlicher Koexistenz zwischen Mehrheiten und Minderheiten nicht denkbar ist. Eine beträchtliche Diskrepanz besteht indes in der Einschätzung der jeweiligen Designs im Bezug auf ihre Wirksamkeit.

Reynolds (2002) spricht von einer teilweise neuen „Architektur“ der Demokratie, bestehend aus Gesetzen, sowie politischen und verwaltungstechnischen Institutionen, die zur

² „Plurikulturell“ wird hier als Begriff verstanden, der sich auf die allgemeine Wahrnehmung kulturell-religiöser Vielfalt. „Multikulturell“ bezieht sich hingegen auf Repräsentationen und Institutionen, welche die kollektive Gruppenidentität und ethnische Grenzen betonen.

Konflikttransformation und zur Stiftung friedlicher Koexistenz erarbeitet wurden. Diese Designs, die mittlerweile in vielen Ländern zumindest *de jure* verabschiedet oder mit mehr oder weniger Erfolg realisiert wurden, stellen teilweise gewichtige Reformen früherer rechtlicher und politischer Institutionen dar. Indem sie in der Regel zentralistischen und / oder assimilatorischen Tendenzen entgegen wirken, entsteht mehr Raum für ethnisch differenzierte und den spezifischen Interessenlagen angepasste institutionelle Lösungen. In Abkehr vom individualistisch-universalistischen Gedankengut des Liberalismus spielen kollektive Kategorien *erneut* eine wichtige Rolle.

Entgegen einer Minderheitsmeinung, wonach demokratische Designs ohne Folgen für das Stiften friedlicher Koexistenz in ‚geteilten Gesellschaften‘ bleiben, wächst das Volumen der politologisch dominierten jedoch interdisziplinär ausgerichteten Forschung, die von der Prämisse ausgeht, dass politische Institutionen die Logik und die Wirksamkeit der demokratischen Politik prägen. Die demokratischen Designs werden als umso wichtiger gesehen, als der ökonomische Aufschwung allein keine ausreichende Grundlage für die Demokratisierung bietet. Zudem bedarf es Statusgarantien für schwache Gesellschaftsmitglieder auch unter harten ökonomischen Bedingungen. Deren Nichtgewährung kann heute, in der spätmodernen Phase der Staatsbildung, wenn umfassender Menschenrechtsschutz garantiert werden soll, sowohl für die betroffenen Regierungen als auch für die beteiligten internationalen Akteure delegitimierende Wirkungen zeitigen. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die wichtigsten demokratischen Innovationen zur Konflikttransformation und Friedenssicherung in ‚geteilten Gesellschaften‘ – *Konkordanz, kommunale Repräsentation, Föderalismus und kulturelle Autonomie*.

Konkordanz

Das Konkordanzmodell geht von der Teilhabe von Vertretern aller wichtigen Gruppierungen in der politischen Entscheidungsfindung, insbesondere in der Exekutive, aus (Lijphart 2002). Anstelle von Mehrheitsentscheidungen werden in diesem Modell die zentralen Fragen nach Möglichkeit durch Einvernehmen und Kompromisse zwischen den für den Staat als konstitutiv betrachteten Gemeinschaften geregelt. Dieses Modell kann eine beträchtliche Vielfalt an institutionellen Formen annehmen: Ein großes Koalitionskabinett aus ethnischen Parteien (z.B. im Rahmen des malaysischen und des südafrikanischen parlamentarischen Systems); großes Koalitionskabinett nach Quoten (z.B. linguistischen, wie in Belgien); Quoten entsprechend der prozentualen Aufteilung der Bevölkerung bei der Besetzung der Ministerposten (z.B. Indien) oder Vertretung der vier größten Schweizer Parteien in der Exekutive (Bundesrat), wobei bei der Wahl der Bundesräte deren Kantonszugehörigkeit und damit auch Sprache mitberücksichtigt werden; Bestimmung der wichtigsten Ämter der Exekutive (Präsident, Premierminister, Sprecher des Repräsentantenhauses) entsprechend ethnischer und / oder religiöser Zugehörigkeit (wie z.B. in Libanon und Zypern, (Lijphart 2002)).

Lijphart (2002) verortet die wichtigsten Vorteile dieses Modells in der Beilegung ethnischer Differenzen durch Koalitionsbildung, in der Verpflichtung zur Kooperation zwischen den Eliten. Er betont, dass die Konkordanz die einzige Option für die zur Koalitionsbildung bereiten Minderheitenpartei bietet, einen Platz im Kabinett einzunehmen und darin zu bleiben.

Bezogen auf die ‚geteilten Gesellschaften‘ wird der Konkordanzansatz in der einschlägigen Literatur jedoch unterschiedlich beurteilt. Am größten werden die Potenziale der Konkordanz dort gesehen, wo es keine starke Mehrheit gibt. Wenn ein ethnischer

Mehrheitsführer hingegen eine potenzielle 60%ige Anhängerschaft hinter sich weiß, dann kann gemäß Horowitz (2002) dessen Bereitschaft zu politischen Zugeständnissen gegenüber den Minderheitenführern, ungeachtet der langzeitigen Perspektive der Staatsbildung, als gering gewertet werden. Die Präferenz für ein Mehrheitssystem wird in dieser Konstellation überwiegen. Die Mehrheiten und Minderheiten haben natürlich ungleich gelagerte Anreize, um sich zu Koalitionen zusammenzuschließen.

Kommunale Repräsentation

In einigen ‚geteilten Gesellschaften‘ werden Wahlsysteme so zugeschnitten, dass eine möglichst breite und differenzierte Minderheitenvertretung in politischen Gremien gewährleistet ist. Die Modelle variieren in ihrer Ausführung. Ein Design sieht vor, dass Minderheiten durch die ‚eigenen‘ Vertreter repräsentiert werden, im Idealfall proportional zum prozentualen Anteil der Minderheiten an der Bevölkerung. Dies geschieht entweder durch einen entsprechenden Zuschnitt des Wahlsystems oder durch spezielle Formen der Repräsentation. Ein anderes Design ist nicht auf eine direkte Minderheitenrepräsentation ausgerichtet, sondern zielt vielmehr auf deren politische Integration ab.

Bekannte Beispiele für nach ethnischen Kriterien organisierte Wahlsysteme bieten Zypern, Indien und Fiji. In mehreren Ländern, vor allem auf dem Gebiet Ex-Jugoslawiens, aber auch in China und Samoa ist die kommunale Repräsentation eingeführt worden. Solche Systeme, ebenso wie die Konkordanz, unterscheiden sich jeweils durch ihre ‚nationale Prägung‘. In Indien gibt es beispielsweise bei den Wahlen Quotensysteme für die so genannten ‚*scheduled castes*‘ und ‚*scheduled tribes*‘. Auf Zypern führte Großbritannien die kommunale Repräsentation ein, bei der das 50 Sitze zählende Repräsentantenhaus aus 35 Griechen und 15 Türken zusammengesetzt war, die jeweils die Mitglieder der ‚eigenen‘ Gruppe wählten. Die Legislative in Bosnien-Herzegowina wird zu gleichen Teilen aus kommunal gewählten Vertretern der Kroaten, Bosnier und Serben zusammengesetzt (Ghai 2002).

Der Vorteil dieser Vorkehrung wird darin gesehen, dass auch die kleinen Minderheiten durch die kommunalen Verfahren mit ihren Anliegen und Zielen repräsentiert werden können (wobei meistens eine 3- bis 5%-hohe Schwelle passiert werden muss). Im Vorfeld der Wahlen kann dieses System einen Anreiz für Zusammenschlüsse zwischen den Führerschaften mehrerer Ethnien darstellen. Minderheiteneliten, die einen ungünstigen Wahlausgang fürchten, können sich dabei gegenüber kleineren Gruppen als bereit zu Konzessionen zeigen, um Stimmenpools zu bilden (Lijphart 2002). Um sich Stimmen der kleineren Gruppen allerdings sichern zu können, müssen sich die größeren Gruppen für die Ziele der kleineren Gruppen aufgeschlossen zeigen, was zu Konflikten in den eigenen Reihen und zur Faktionalisierung führen kann (Horowitz 2002). Die Minderheitenvertreter, die sich stärkeren Parteien anschließen, können sich andererseits so weit anpassen, dass sie die Anliegen der eigenen Gemeinschaft nicht ausreichend vertreten.

Die Probleme sind beträchtlich. Erstens, auch in diesem Modell sind Quoten oft Gegenstand von Ressentiments, insbesondere, aber nicht nur, auf der Seite der Mehrheiten. Zweitens, wo die Parlamentssitze gemäß kommunaler Quoten verteilt werden, wie in Bosnien-Herzegowina, wird die Politik der Parteien sehr weitgehend durch eng definierte ethnische Interessen dominiert, was den Erfolg extremer Parteien fördert (Ghai 2002). Drittens, ethnische Differenzen, insbesondere kommunale Vorurteile, können während der Wahlmobilisierung akzentuiert werden. Zudem kann ethnische Wahlmobilisierung, die partikularistische Ziele betont, die gesamtgesellschaftlichen Belange aus dem Blickfeld geraten lassen. Gemeinsame Interessenlagen sozioökonomisch schwacher Minderheitenmitglieder kommen dabei oft zu kurz, während die ethnischen Eliten (viertens)

ein Vehikel zum politischen Aufstieg erhalten. Zudem führt Norris (2002) empirische Evidenzen gegen die These an, wonach proportionale Wahlsysteme unter den ethnischen Minderheiten mehr Unterstützung für das politische System generieren würden.

Föderalismus

Ideell haben im Föderalismus alle Regionen die gleichen Machtbefugnisse, und deren Beziehungen zum politischen Zentrum werden nach identischen Kriterien geregelt. Auf der Suche nach institutionellen Designs zur Transformation ethnischer Konflikte gelten föderalistische Strukturen als die günstigste institutionelle Option. Auf die Transformation ethnischer Konflikte angewendete Modelle werden allerdings häufig als asymmetrische föderalistische Systeme konzeptualisiert. Eine besondere und asymmetrische Form des Föderalismus ist die territoriale Autonomie. Sie stellt insofern einen Sonderfall dar, weil mehr Zugeständnisse an diese Region als an andere gemacht werden. Territorialautonomie ist eine Vorkehrung, die den ethnischen und anderen Gruppen erlauben soll, die direkte Kontrolle über diejenigen Belange auszuüben, die für sie von besonderem Interesse sind, während gesamtgesellschaftliche Interessen auf einer höheren Ebene organisiert werden (Ghai 2002). Eine besondere Variante asymmetrischer Designs stellen die Reservate alteingesessener Bevölkerungsgruppen in den USA, Kanada, Australien und Skandinavien dar.

Die Vorteile des föderalen Modells liegen in der demokratischen Partizipation, in der Fragmentierung der Souveränität, mehr Flexibilität in der politischen Entscheidungsfindung und Implementierung, sowie in der Dezentralisierung von Machtzentren. Aus der multikulturalistischen Perspektive haben in den föderalistischen Designs die spezifischen Minderheitenziele mehr Raum zur Entfaltung und mehr Potenzial zur Realisierung. Ferner wird häufig von einem gesteigerten Sicherheitsempfinden der kulturell differenzierten Gruppen gesprochen. In der multikulturalistischen Variante schlagen die Experten eine große Ausdifferenzierung in kleine Territorialeinheiten vor, damit die Verwaltungsgrenzen mit ethnischen Grenzen zusammenfallen können. Bei heterogenen Territorialeinheiten kann die Notwendigkeit zur Kompromissbildung auf einer tieferen Verwaltungsebene wichtige Erfahrungen bei der politischen Sozialisierung bieten, welche die Anerkennungsbereitschaft des politischen Systems fördern. Im Zuge fortschreitender Regionalisierung können zudem die föderalistischen Einheiten auf supra-staatlicher Ebene eingebunden werden, und dennoch Staatsmitglied bleiben (Ghai 2002).

Als ein vornehmliches Problem des Föderalismus gilt die Gefahr der Sezession. Vor allem dort, wo ethnische, religiöse oder sprachliche Grenzen mit föderalistischen Verwaltungseinheiten zusammenfallen, kann die Gewährung teilweiser Autonomie den Impetus zu Forderungen nach größerer Autonomie zur Folge haben. Gurr (1993) macht aber geltend, dass die empirische Evidenz einen anderen Schluss nahe legt: Die Gewährung regionaler Autonomie leiste keineswegs der Desintegration des Staates Vorschub, sondern biete ein effektives Mittel zur Bewältigung regionaler Konflikte. Vielmehr lege die Nichtgewährung einer teilweisen Autonomie eine wichtige Basis für vehement gefochtene Separationsbestrebungen. Wie bei den anderen Designs können entlang ethnischer Grenzen vorgenommene Territorialteilungen zur Verschärfung der ethnischen Grenzziehung beitragen. Bei ethnischer Durchmischung hingegen kann es zur Unterordnung anderer Minderheiten unter die „Mehrheitsminderheit“ kommen.

Kulturelle Autonomie

Kulturelle Autonomie kann entweder ein Element der Territorialautonomie sein, oder aber auf nicht-territorialer Basis institutionalisiert werden (auch ‚körperschaftliche Autonomie‘ genannt). In beiden Fällen handelt es sich um eine auch im nationalen Kontext, wie etwa in China und in Indien, ausdifferenzierte Palette an Vorkehrungen. Die kulturelle Autonomie wird sowohl im Rahmen kommunaler Kommissionen und Ausschüssen, in der kommunalen Organisation der Politik als auch in Form des den Kollektiven gewährten Schutzes realisiert. In vielen – beispielsweise postsozialistischen - Ländern sind kulturelle Ausschüsse gebildet worden, die Belange der Gruppen regeln. Diese sind teilweise dazu ermächtigt, von den Mitgliedern Steuern einzutreiben, und vielerorts kommen sie in den Genuss öffentlicher Zuwendungen. Zu den wichtigsten Zielen solcher Organisationen gehört die Erhaltung und Förderung der Identität der jeweiligen Minderheit. Weil die Essenz der Identität in der Sprache, Religion und Brauchtum geortet wird, werden diese besonders gepflegt.

Zu den zentralen Belangen gehören die Bestimmung der offiziellen Sprache in der gegebenen Region, der offiziellen Religion, sowie die Bestimmung der Schulcurricula. Der Rechtspluralismus gilt als eine weitere wichtige Lösung, insbesondere im zivilrechtlichen Bereich, der gemäß dem kommunalen, dem Gewohnheits- oder dem religiösen Recht geregelt sein kann. Die Anerkennung traditioneller rechtlicher Codes durch das dominante Rechtssystem wird als eine sehr wichtige Maßnahme zur Stärkung von Minderheiten betrachtet. Die Befürworter dieses Ansatzes stellen die Befriedigung der Akteure, welche diese Belange selbst organisieren können, in Aussicht, was einer stabilen Demokratie förderlich sei.

Als kontrovers gelten „externe“ Regeln, welche den Nichtmitgliedern den Schutz ihrer Kultur verwehren. Ein bekanntestes Beispiel liefert Kanada mit den Restriktionen gegenüber der Englischen Sprache in Quebec. Ebenso sind interne Regeln des Ausschlusses umstritten, wie beispielsweise bei den Mennonieten, die Kinder enterben dürfen, die außerhalb der Gruppe heiraten. Andererseits wird die kulturelle Autonomie selten als für alle Gesellschaftsmitglieder bindend konzeptualisiert. Umgekehrt gewähren stark individualgruppenrechtlich ausgerichtete Systeme (Deutschland, Schweiz) Ausnahmeregelungen (z.B. Dispensation vom Schwimmunterricht für muslimische Schülerinnen) für Mitglieder religiöser oder kultureller Minderheiten (Barry 2000).

Die Modelle der kulturellen Autonomie werden insbesondere auf ihre Differenzen verstärkenden und trennenden Tendenzen hin kritisiert. Ihre Problematik wird ferner in traditionalistisch-autokratischen Strukturen geortet, so dass interne Minderheiten und Frauen untergeordnet werden, während die Definitionsmacht in kulturellen Belangen den traditionellen Eliten obliegt. Zudem wird eine latente Gefahr in kulturellen Statushierarchien geortet, die dabei entstehen könnten. Wie auch bei der Konkordanz werden die Vorkehrungen zur kulturellen Autonomie erst als allenfalls geeignet für die Phase der Deeskalation ethnischer Konflikte gesehen (Horowitz 2002).

Diskussion

Die meisten der hier vorgestellten demokratischen Designs sind nicht neu, kamen jedoch in vielen national-staatlichen Kontexten erst kürzlich zur Anwendung. Die Implementierungsphasen sind vielerorts zu kurz gewesen, um deren Erfolg angemessen evaluieren zu können. Fest steht, dass die nationalen Konstellationen variieren, wobei solch disparate Kriterien wie die Größe des Landes, seine geopolitische Lage, die Größenverhältnisse zwischen den Mehr- und Minderheiten, ihre regionale Verteilung, die historischen Trajektorien der Koexistenz, sowie die vergangenen Formen gesellschaftlicher Integration für den Erfolg von Designs ausschlaggebend sein können. Daher ist es unmöglich

uniforme Rezepte oder allgemeingültige ‚*best practices*‘ vorzuschlagen, die man in neue nationale Kontexte übertragen könnte. Wo Erfolge demokratischer Designs konstatiert werden, wie in Nordirland, handelt es sich nicht um einzelne Designs in reiner Form, sondern vielmehr um Regimes, die unterschiedliche Institutionen und Praktiken kombinieren. Horowitz (2002) weist ferner darauf hin, dass in jungen Demokratien, wie etwa in Bulgarien neue Staatsverfassungen recht eklektisch und widersprüchlich ausfallen, und schon deshalb in einem unbeabsichtigten Institutionenmix resultieren.

Die hier diskutierten institutionellen Designs werden von ihren jeweiligen Befürwortern als Modi zur Reduzierung des Konfliktpotenzials gesehen. Wie Lijphart (2002) betont, führt starke Binnengruppen-Kohäsion und schärfere Grenzziehung nicht notwendigerweise zur Konflikteskalation. Die besprochenen Designs beanspruchen für sich, dass sie der kulturell-religiösen Diskriminierung entgegenwirken. Es ist daher als sehr positiv zu werten, dass mit der Implementierung dieser Designs innerhalb existierender Institutionen der Mehrheitsgesellschaft nun Forderungen nach der Anerkennung kulturell unterschiedlicher Formen des Denkens, Sprechens und Handelns und Maßnahmen gegen Ausschluss, Assimilierung und Geringschätzung Platz haben sollen.

In den Aufbauprozessen moderner Staaten (vgl. unser zweites Modell) blieb für die Gestaltung und für die öffentliche Anerkennung der kulturell-religiösen Vielfalt wenig Raum. Die „Tyrannei der Mehrheiten“, die ideologisch mit der staatlichen Neutralität in Sachen Kultur untermauert war, äußerte sich unter anderem darin, dass die Mehrheitskultur eine wichtige Machtressource darstellte, zuungunsten von Minderheiten. Wenn die assimilatorischen Logiken der Modernisierung heute zurückgewiesen werden, so fußen die kritischen Positionen auf der Einsicht, dass die Vielzahl an diskriminierenden Praktiken, mit denen Minderheiten in dieser Phase des *nation-building* konfrontiert waren, deren Konfliktbereitschaft schürten, und dass sie mit demokratischen Zielen und den menschenrechtlichen Statusgarantien unvereinbar sind. Die Anerkennung von Minderheitenanliegen, wenngleich nicht notwendigerweise von Minderheitenrechten, in der internationalen Gemeinschaft, bietet den Minderheiten (oder zumindest deren Eliten) hingegen eine Ressource, um die von Mehrheiten dominierte Machtballance zu stören.

Unsere Durchsicht bringt jedoch gleichzeitig deutlich zum Ausdruck, dass demokratische Reformen ohne weiteres ethnischer Mobilisierung, gar Sezession und ethnischer Entmischung Vorschub leisten können. Gruppengrenzen konturierende institutionelle Reformen können zwar durchaus demokratisch begründet werden, der Demokratisierung jedoch entgegen wirken. Es ist deshalb notwendig zu fragen, inwiefern die vorgeschlagenen Lösungen die Gefahr in sich bergen, interethnische Schranken zu verschärfen. Die Liste der Konfliktpotenziale und ungelöster Fragen in den vorgestellten Designs ist lang:

- Schüren gegenseitiger Ressentiments (u.a. Minderheitenkomplexe der Mehrheiten);
- Festigung und Verdinglichung fluider Identitäten, Zwang zur internen Homogenisierung;
- Privilegierung der Eliten;
- Fördern des politischen und kulturellen Konservatismus;
- Marginalisierung der Anliegen sozioökonomisch schwacher Minderheitenmitglieder bei der Betonung „ethnischer Ziele“;

- Einschränkung individueller Rechte und Fördern kollektiven Anpassungsdrucks;
- Unterdrückung interner Minderheiten, male *bias*;
- Betonung partikularistischer Ziele, während gesamtgesellschaftliche Anliegen auf den politischen Agenden in den Hintergrund geraten; Mangel an Anreizen zum Fördern gesamtgesellschaftlicher Solidarität;
- Fördern der Herausbildung einer ‚an sich‘-Identität unter lose integrierten Gruppierungen, die ethnische Merkmale teilen (Norris 2002);
- Faktionalisierung und Streben ethnischer Minderheitenführer nach einer (fortlaufenden) Fragmentierung politischer und Verwaltungseinheiten.

Angesichts der genannten Schwächen von Modellen, die Gruppengrenzen betonen, und der nicht unbeträchtlichen inner- und interethnischen Konfliktpotenziale, muss deren Rolle in Demokratisierungsprozessen als ambivalent bezeichnet werden. Demokratischen Designs, die ethnische Grenzen institutionalisieren, können wichtige Funktionen in den Prozessen der Demokratisierung zukommen, wie anhand einiger Länderbeispiele demonstriert wurde. Doch sie können auf Dauer auch die Dynamiken der Demokratisierung zersetzen und den nationalstaatlichen Aufbau beeinträchtigen.

Antidiskriminierung, kulturelle Anerkennung sowie Anreize zur politischen Kompromissbildung sind wichtige Errungenschaften in jungen Demokratien, die in vormaligen ‚geteilten Gesellschaften‘ – hoffentlich mit einem dauerhaften Erfolg – in Bestrebungen des *nation-building* errichtet werden. Um diese Minimalstandards zu garantieren, bedarf es sowohl zur Konfliktbeilegung als auch zur Sicherung eines dauerhaften Friedens demokratischer Designs. Doch es fragt sich, ob es notwendig ist, weiterführende institutionelle Lösungen vorzuschlagen, die sich nach ethnischen Kriterien ausrichten, anstatt eine plurikulturelle spätmoderne nationale Einbindung zu konzeptualisieren, die in ihren demokratischen Statusgarantien ethnische Kategorien nicht gegenüber anderen Kriterien der Unterdrückung oder Marginalisierung privilegiert. Denn es ist offensichtlich, dass angesichts der global anhaltenden Hochkonjunktur der Ethnizität gesellschaftliche Konflikte allzu pauschalisierend als ‚ethnisch‘ konzeptualisiert werden. Entsprechend suchen viele Architekten der *nation-building*-Prozesse leider nach Lösungen, die dem heute durch die Ethnisierung der Politik stark geprägten Kanon der politischen Kommunikation folgen, während andere legitime Anliegen aus den politischen Agenden gestrichen sind und aus dem Blickfeld der Weltöffentlichkeiten fern gehalten werden.

Literatur:

Barry, Brian, 2000: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press/Harvard University Press.

Elwert, Georg, 1997: *Boundaries, Cohesion and Switching. On We-Groups in Ethnic National and Religious Forms*, in: Hans-Rudolf Wicker (Ed.), *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. Oxford/New York: Berg.

- Gellner, Ernest, 1983: Nations and Nationalism. Oxford: Blackwell.
- Ghai, Yash Pal, 2002: Constitutional Asymmetries. Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy, in: Andrew Reynolds (Ed.), The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press. pp. 141-170.
- Gurr, Ted, 1993: Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Horowitz, Donald L., 2002: Constitutional Design. Proposal versus Processes, in: Andrew Reynolds (Ed.), The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press. pp. 15-36.
- Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lijphart, Arend, 2002: The Wave of Power-Sharing Democracy, in: Andrew Reynolds (Ed.), The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press. pp. 37-54.
- Norris, Pippa, 2002: Ballots Not Bullets. Testing Consociational Theories of Ethnic Conflicts, Electoral Systems, and Democratization, in: Andrew Reynolds (Ed.), The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press. pp. 206-247.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna, 1999: 'Debating the State of the Nation', in: Joanna Pfaff-Czarnecka; Ashis Nandy; Darini Rajasingham-Senanayake; Edmund T. Gomez, Ethnic Futures. State and Identity in Four Asian Countries. New Delhi: Sage. pp. 41-98.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna, 2001: 'Distanzen und Hierarchien. Kampf um ethnische Symbole in Nepals Öffentlichkeiten', in: Alexander Horstmann; Günther Schlee (Hg.), Integration durch Verschiedenheit. Bielefeld: transcript: S. 235-267.
- Reynolds, Andrew, 2002 (Hg.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press.
- Tully, James, 1995: Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wimmer, Andreas, 2002: Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity. Cambridge: Cambridge University Press.