

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 gerieten in den Sog einschneidender politischer Reformen der „dritten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991). Viele Regierungen verabschiedeten durch konstitutionelle Reformen demokratische Designs, die eine neue Phase der nation-building-Prozesse eingeläutert haben. Zugleich brachten anwachsende zivilgesellschaftliche Bewegungen die weltweite Anerkennung demokratischer Werte zum Ausdruck. Auf demokratische Reformen hinzuwirken hat heute nicht nur im Westen eine hohe Legitimität; die in sie gesetzten Erwartungen sind hoch.

Zu den Herausforderungen in vielen Ländern gehört ein zweites globales Phänomen, das allgemein und sicherlich verkürzt als „ethnischer Konflikt“ bezeichnet wird. Ob ethnische Konflikte erst seit den 1970er Jahren eskalieren und was man darunter versteht, ist Gegenstand heftiger Debatten. Auf jeden Fall erfahren sie in den Medien, in den politischen *Think-tanks* und in der wissenschaftlichen Forschung weltweite Aufmerksamkeit. Ethnizität ist zu einer erfolgreichen Mobilisierungsformel und zu einem

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

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, politisches Terrain zu gewinnen und um zu Verhandlungen an die Regierungstische eingeladen zu werden.

Denn in zahlreichen Ländern (post-sozialistische Länder, Lateinamerika, Südasien) zeichnet sich ab, dass ethnische Kategorien als Modus gesellschaftlicher Eingliederung und ethnische Forderungen als Minderheitenanliegen in den Prozessen des Nation-Building zumindest teilweise Anerkennung erfahren haben. Diese macht in der Regel tief greifende institutionelle Reformen sowie eine neue Konzeptualisierung der jeweiligen Definition des „Nationsbegriffs“ notwendig. Ethnische Führer oder Minderheitenvertreter werden zunehmend an der Ausarbeitung neuer Verfassungen beteiligt. Viele in den 1990er Jahren verabschiedete Verfassungen erkennen neben dem allgemeinen Wahlrecht, der Gewaltenteilung, der Informations- und Versammlungsfreiheit auch die ethnische Vielfalt innerhalb der Staatsgrenzen an. Die Reformen sollen deshalb insbesondere ethnische Konflikte überwinden und die friedliche Koexistenz zwischen ethnischen Gruppen dauerhaft sichern.

Allerdings können gerade in Phasen demokratischen Umbruchs ethnische Konflikte leicht entbrennen. Die demokratische Verheißung der Chancengleichheit kann der Ethnisierung der Politik Vorschub leisten (Wimmer 2002), vehemente Machtkämpfe um die staatlichen Ressourcen provozieren (Hippler, Einleitung) und zur Ethnisierung der politischen Kommunikation führen (Pfaff-Czarnecka 2001). Die Träger der demokratischen Mobilisierung sind vielerorts heterogen, und ihre Erwartungen wachsen

schnell. Der demokratische Aufbruch gerät zu einer günstigen Gelegenheit, um Forderungen vorzutragen, und das Unrechtsempfinden wird geschärft. Wie in diesem Beitrag zu zeigen sein wird können demokratische Reformen dazu beitragen, dass Konflikte abflauen, doch sie können sie auch eskalieren lassen.

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 Staatsbildung 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 Reaktionen auf die vergangenen nationalen Formationen, an denen sich ethnische Konflikte entzündet haben. Der einschneidende Charakter der heute

im dritten Modell angewendeten demokratischen Organisationsformen zur Transformation ethnischer Konflikte kommt vor der Folie der beiden früheren Modelle zum Ausdruck.

Erstes Modell: Das Imperium

Das erste Modell konzipiert die nationale Einheit als Imperium (Gellner 1983). Dieser Typus vor- oder rudimentär demokratischer Nationen umfasste eine religiös und kulturell ausdifferenzierte Bevölkerung innerhalb der Staatsgrenzen, mit teilweise semi-autonomen Verwaltungseinheiten und einer hierarchischen Ordnung. 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. Tiefer hierarchischer Status schränkte die Rechte des Kollektivs ein und schloss deren Mitglieder von Gratifikationen aus. Doch die Bräuche, Sprachen und Religionen der Bevölkerungsgruppen waren in ihrer Entfaltung kaum betroffen.

Wer herrschte, dessen Religion war vielerorts dominant. Nachdem der religiös-kulturelle Rahmen einmal definiert war, ging es den Herrschern keineswegs darum, die Bevölkerung zur Übernahme ihrer Kultur oder zur Konversion zu bewegen. Weder wollte man eine Einheitskultur schaffen, noch galt es, die Kommunikation zwischen den Untertanen zu fördern (Gellner 1983). Um sich gegen die unteren Ränge abzusetzen, war es gerade sinnvoll, Unterschiede hervorzuheben.

Bekanntlich bergen solche hierarchischen Ordnungsprinzipien beide Möglichkeiten in sich: Es können

– wie im Rassismus des Nationalsozialismus, der südafrikanischen Apartheid oder der nordamerikanischen Rassentrennung – die Grenzen zwischen einzelnen Gruppen hermetisch abgeriegelt werden, um dem Durchmischen oder der „Ansteckung“ vorzubeugen. Andererseits bieten solche hierarchischen Ordnungen viel Raum für Distanz, 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“.

Zweites 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 verankerten die Regierungen die Doktrin staatlicher Neutralität in Bezug auf Religion und Kultur solcherart, dass kulturelle und religiöse Äußerungsformen aus der öffentlichen Sphäre ferngehalten wurden, was allerdings nicht für die Nationalkultur galt, der ein hoher Stellenwert als Definitionsmerkmal zukam. Die Modernisierungsbestrebungen in vielen Ländern des Südens verknüpften die Idee des gesellschaftlichen Fortschritts mit der Neudefinition dessen, was die nationale

Einheit ausmacht und wie die Nationalkultur als dem Fortschritt dienlich auszugestalten sei. Der Modernisierungsdiskurs ist vielerorts als nachholende Entwicklung, auch im Sinne eines gelenkten Kulturwandels verstanden worden. Auf Entwicklungsländer bezogen rückten in diesem Diskurs die normativ untermauerten Prozesse des Nation-Building ins Zentrum (vgl. Einleitung Hippler). Die Regierungen förderten die gesamtgesellschaftliche Kommunikation, um die im Fortschrittsstreben vereinte nationale Kraft zu entfalten.

Kein Wunder, dass die Kultur der nationalen Eliten zur verbindlichen Kultur erklärt wurde und fortan die Pflege der Minderheitenkulturen und -religionen als rückständig oder gar als dissident galt. Zudem prognostizierten die Protagonisten der Modernisierung, dass mit der Entfaltung der Produktivkräfte die kulturellen Schranken ohnehin verschwinden würden. Ließen die Regierungen die Pflege der Minderheitenkulturen überhaupt zu, so war diese auf die Privatsphäre beschränkt. In den nationalen Repräsentationen hatten die Minderheitensymbole keinen Platz; gelegentlich verspottete sie die offizielle Rhetorik gar, - etwa als „rückständige“ religiöse Praktiken. Minderheitensprachen blieben systematisch unbeachtet; der Beitrag der Minderheiten zur nationalen Geschichte wurde klar negiert.

Viele Beispiele illustrieren die in der Ethnizitätsforschung vorgebrachte These, dass Prozesse der Ethnisierung keineswegs als rückwärtsgewandte, in Tradition verhaftete Dynamiken zu sehen sind, welche die Moderne zersetzen (Anderson 1996). Vielmehr sind sie als Resultat der in der frühen Phase des europäischen Nation-Building einsetzenden Ethnisierung zu sehen, als 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 werden, die nicht zu den wahren Mitglieder der Nation zählen. So kamen und kommen ausgerechnet im Prozess demokratischer Entfaltung die Schattenseiten des modernen Nation-Building zum Tragen.

Drittes Modell – plurikulturelle² Eingliederung

Der Ausschluss aus öffentlichen Repräsentationen, pejorative Darstellungen von Minderheitenkulturen, Zugangsbarrieren in Politik und Verwaltung für Minderheitenmitglieder, denen es am kulturellen, sozialen oder ökonomischen Kapital mangelte, gerieten deshalb 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.

Benachteiligung und Unterdrückung von Minderheiten waren in der Vergangenheit vielfältig, entsprechend zahlreich sind die von ihren Vertretern heute vorgebrachten Anliegen. Es geht erstens um öffentliche Repräsentationen, insbesondere darum, die Präsenz der eigenen Kultur im öffentlichen Raum zu steigern. Auch wird um die Anerkennung kultureller und religiöser Freiheitsrechte gerungen, die sowohl die öffentliche (Einrichtung von Gebetshäusern) als auch die Privatsphäre (Familienrecht)

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

betreffen. Zweitens wird die politische Vertretung gefordert und mit ihr die Senkung von Zugangsbarrieren von Minderheitsmitgliedern beim Eintritt in die Staatsverwaltung. Drittens geht es um die (Um-)Verteilung der ökonomischen Ressourcen und die Zugangschancen zu öffentlichen Einrichtungen wie etwa Schulen. Hauptsächlich ethnisch homogene Regionen fordern mehr Verfügungsgewalt über lokal gewonnene Ressourcen.

Die im Zuge der dritten Demokratisierungswelle in vielen Ländern verabschiedeten Verfassungen verankern den „multiethnischen“ und „mehrsprachigen“ Charakter der nationalen Gesellschaften und tragen damit der kulturellen und religiösen Vielfalt Rechnung. In anderen Ländern bringen Mitglieder von Minderheiten und anderen marginalisierten Gruppen immer häufiger Forderungen nach einer konstitutionellen Anerkennung ihrer spezifischen Anliegen vor.

„Geteilte Gesellschaften“, Nation-Building und demokratische Modelle

Ethnische Konflikte können gewichtige Zerreißproben für Länder darstellen, in denen demokratische Reformen gerade in Gang kommen. Von ethnischen Führern vorgebrachte Forderungen belasten die oft fragilen Prozesse der Staatsbildung. Weitgehend anerkannt ist zugleich, dass der demokratische Aufbau ohne Vorkehrungen zur Transformation ethnischer Konflikte und zur Sicherung friedlicher Koexistenz zwischen Mehrheiten und Minderheiten nicht zu erreichen ist. Allerdings herrscht wenig Einigkeit darüber, wie wirksam die verschiedenen Modelle sind.

Reynolds (2002) spricht von einer teilweise neuen „Architektur“ der Demokratie, bestehend aus Gesetzen sowie politischen und verwaltungstechnischen Institutionen, deren Rolle darin besteht, Konflikte zu überwinden und friedliche Koexistenz zu ermöglichen. Diese Designs, die mittlerweile in vielen Ländern *de jure* verabschiedet und mit mehr oder weniger Erfolg umgesetzt wurden, stellen wichtige Reformen früherer rechtlicher und politischer Institutionen dar. Indem sie in der Regel zentralistischen und/oder assimilatorischen Tendenzen entgegenwirken, 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.

Die Auffassung, die demokratische Ausgestaltung bliebe für die Schaffung friedlicher Koexistenz in „geteilten Gesellschaften“ folgenlos, ist in der Minderheit. Die politologisch dominierte, jedoch interdisziplinär ausgerichtete Forschung geht zunehmend davon aus, dass politische Institutionen die Logik und die Wirksamkeit der demokratischen Politik prägen. Denn der ökonomische Aufschwung allein biete keine ausreichende Grundlage für Demokratisierung. Zudem bedürfe es – so die vielfach vorgetragenen Argumente - Statusgarantien für schwache Gesellschaftsmitglieder auch unter harten ökonomischen Bedingungen. Würden diese heute nicht gewährt, hätte dies sowohl für die betroffenen Regierungen als auch für die beteiligten internationalen Akteure delegitimierende Folgen.

Im Folgenden sollen die wichtigsten demokratischen Innovationen zur Konflikttransformation und Friedenssicherung in „geteilten Gesellschaften“ behandelt

werden – *Konkordanz, kommunale Repräsentation, Föderalismus und kulturelle Autonomie.*

Konkordanz

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

Lijphart (2002) sieht die wichtigsten Vorteile dieses Modells in der Beilegung ethnischer Differenzen durch Koalitionsbildung und in der Verpflichtung zur Kooperation zwischen den Eliten. Er betont, dass

Konkordanz die einzige Option für die zur Koalitionsbildung bereiten Minderheitenparteien bietet, einen Platz im Kabinett einzunehmen und darin zu bleiben.

In „geteilten Gesellschaften“ wird das Potenzial des Konkordanzansatzes von der einschlägigen Literatur dort am größten gesehen, wo es keine starke Mehrheit gibt. Wenn ein ethnischer Mehrheitsführer hingegen 60% der Bevölkerung hinter sich weiß, muss dessen Bereitschaft zu politischen Zugeständnissen gegenüber Minderheitenführern als gering gewertet werden (Horowitz 2002). In dieser Konstellation wird er ein Mehrheitssystem bevorzugen. Mehrheiten und Minderheiten haben naturgemäß unterschiedliche Interessen, 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: Eines sieht vor, dass Minderheiten durch die „eigenen“ Vertreter repräsentiert werden, im Idealfall proportional zum prozentualen Anteil der Minderheiten an der Bevölkerung. Dies kann entweder durch einen entsprechenden Zuschnitt des Wahlsystems oder durch spezielle Formen der Repräsentation geschehen. Ein anderes Modell zielt nicht auf eine direkte Minderheitenrepräsentation ab, sondern auf deren politische Integration.

Bekanntere Beispiele für nach ethnischen Kriterien organisierte Wahlsysteme bieten Zypern, Indien und Fidschi. In mehreren Ländern, vor allem auf dem Gebiet Ex-Jugoslawiens, aber auch in China und Samoa ist die

kommunale Repräsentation eingeführt worden. Derartige Systeme unterscheiden sich, wie die Konkordanz, 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 von den Mitgliedern der „eigenen“ Gruppe gewählt wurden. 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 liegt darin, dass auch kleine Minderheiten durch die kommunalen Verfahren mit ihren Anliegen und Zielen repräsentiert werden können (wobei meist eine 3- bis 5%-Schwelle passiert werden muss). Im Vorfeld von Wahlen kann dieses System ein Anreiz für Führungen von ethnischen Gruppierungen sein, sich zusammenzuschließen. Minderheiteneliten, die einen ungünstigen Wahlausgang fürchten, können sich dabei gegenüber kleineren Gruppen konzessionsbereit zeigen, und Stimmenpools bilden (Lijphart 2002). Um sich Stimmen der kleineren Gruppen sichern zu können, müssen sich die größeren Gruppen für die Ziele der kleineren Gruppen allerdings 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 führen Quoten oft zu Ressentiments, insbesondere – aber nicht nur – auf der Seite der Mehrheiten. Wo, zweitens, die Parlamentssitze gemäß kommunaler Quoten verteilt werden, wie in Bosnien-Herzegowina, wird die Politik der Parteien

weitgehend durch eng definierte ethnische Interessen dominiert, was den Erfolg extremistischer Parteien fördert (Ghai 2002). Drittens können ethnische Differenzen, insbesondere kommunale Vorurteile, während des Wahlkampfes 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. Norris (2002) widerspricht mit empirischen Belegen der These, wonach proportionale Wahlsysteme unter den ethnischen Minderheiten mehr Unterstützung für das politische System generierten.

Föderalismus

Ideell haben im Föderalismus alle Regionen die gleichen Machtbefugnisse, und deren Beziehungen zum politischen Zentrum folgen identischen Regeln. Auf der Suche nach institutionellen Designs zur Transformation ethnischer Konflikte gelten föderalistische Strukturen als die günstigste institutionelle Option. Um ethnische Konflikte zu überwinden, werden allerdings häufig asymmetrische föderalistische Systeme entworfen. Eine asymmetrische Form des Föderalismus ist die territoriale Autonomie. Sie stellt einen Sonderfall dar, weil eine Region gegenüber anderen privilegiert wird. Territorialautonomie soll ethnischen und anderen Gruppen erlauben, diejenigen Belange selbst zu regeln, die für sie von besonderem Interesse sind, während gesamtgesellschaftliche Interessen auf einer höheren Ebene organisiert werden (Ghai 2002). Eine besondere Variante asymmetrischer Institutionen

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 Teilung der Souveränität, bei mehr Flexibilität in der politischen Entscheidungsfindung und -umsetzung sowie in der Dezentralisierung von Machtzentren. Aus der multikulturalistischen Perspektive haben in föderalistischen Staaten die Minderheitenziele mehr Raum zur Artikulation und mehr Potenzial zur Realisierung. Auch wird häufig ein gesteigertes Sicherheitsempfinden der Minderheiten angeführt.

In der multikulturalistischen Variante des Föderalismus schlagen Experten eine weitgehende Aufteilung 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, die die Bereitschaft fördern, das politische System anzuerkennen. Im Zuge fortschreitender Regionalisierung können zudem die föderalistischen Einheiten auf supra-staatlicher Ebene eingebunden werden und dennoch Staatsmitglieder bleiben (Ghai 2002).

Als ein Problem des Föderalismus gilt die Gefahr der Sezession. Wenn ethnische, religiöse oder sprachliche Grenzen mit föderalistischen Verwaltungseinheiten zusammenfallen, kann die Gewährung teilweiser Autonomie Forderungen nach größerer Autonomie aufkommen lassen. Gurr (1993) macht aber geltend, dass empirische Befunde einen anderen Schluss nahe legen: Regionale Autonomie biete ein effektives Mittel zur Bewältigung regionaler Konflikte. Separationsbestrebungen würden eher angefacht, wenn eine teilweise Autonomie

nicht gewährt werde. Wie bei den anderen Modellen können entlang ethnischer Grenzen vorgenommene Territorialteilungen allerdings 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 Ausschüsse – in der kommunalen Organisation der Politik – als auch in Form des den Kollektiven gewährten Schutzes realisiert. In vielen – etwa den postsozialistischen – Ländern sind kulturelle Ausschüsse gebildet worden, die die Belange der Gruppen regeln. Sie sind teilweise dazu ermächtigt, von den Mitgliedern Steuern einzutreiben, und vielerorts kommen sie in den Genuss öffentlicher Zuwendungen. Wichtigstes Ziel solcher Organisationen ist es, die Identität der jeweiligen Minderheit zu erhalten und zu stärken. Sprache, Religion und im Brauchtum werden deshalb besonders gepflegt.

Zentral für die kulturelle Autonomie ist, welche Sprachen in den Rang von Amtssprachen erhoben werden, welche Religionen offiziellen Status erhalten und welche Inhalte die Schulcurricula umfassen. Rechtspluralismus gilt als ein wichtiges Element, insbesondere im zivilrechtlichen

Bereich, der gemäß dem kommunalen, dem Gewohnheits- oder dem religiösen Recht geregelt sein kann. Die Anerkennung traditioneller rechtlicher Codizes neben dem dominanten Rechtssystem kann eine wichtige Maßnahme zur Stärkung von Minderheitenrechten sein. Insgesamt trage der Ansatz dazu bei, so seine Befürworter, die Akteure zu befriedigen, indem diese ihre Angelegenheiten selbst organisieren können. Dies sei einer stabilen Demokratie förderlich.

Als Kontrovers diskutiert werden unter den Experten Regeln, welche den Nichtmitgliedern einer Minderheit den Schutz ihrer Kultur verwehren. Ein bekanntes Beispiel liefert Kanada mit seinen Restriktionen gegenüber der englischen Sprache in Quebec. Ebenso sind interne Regeln des Ausschlusses umstritten, wie beispielsweise bei den Mennoniten, 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 für Mitglieder religiöser oder kultureller Minderheiten (zum Beispiel Befreiung vom Schwimmunterricht für muslimische Schülerinnen) (Barry 2000).

Kritisiert werden die Modelle der kulturellen Autonomie, weil sie Differenzen verstärken können. Problematisch seien mit kultureller Autonomie einhergehende traditionalistisch-autokratische Strukturen, die internen Minderheiten und Frauen Rechte verwehren; die Definitionsmacht in kulturellen Belangen bliebe bei den traditionellen Eliten. Die Modelle kultureller Autonomie seien (wie die der Konkordanz) allenfalls für die Phase der Deeskalation ethnischer Konflikte geeignet (Horowitz 2002).

Potenziale und Grenzen der demokratischen Designs

Die meisten der hier vorgestellten demokratischen Organisationsformen sind nicht neu, kamen jedoch in vielen national-staatlichen Kontexten erst kürzlich zur Anwendung. Die Implementierungsphasen sind vielerorts zu kurz, um den Erfolg angemessen evaluieren zu können. Fest steht, dass die nationalen Konstellationen variieren, wobei die Größe des Landes, seine geopolitische Lage, die Größenverhältnisse zwischen den Mehr- und Minderheiten, ihre regionale Verteilung, der historische Verlauf der Koexistenz sowie die vergangenen Formen gesellschaftlicher Integration für den Erfolg ausschlaggebend sein können. Daher ist es unmöglich, uniforme Rezepte oder *best practices* zu präsentieren, die auf andere nationale Kontexte übertragen werden könnten. Wo Erfolge demokratischer Designs konstatiert werden, wie in Nordirland, sind unterschiedliche Institutionen und Praktiken kombiniert worden. Horowitz (2002) weist darauf hin, dass in jungen Demokratien, etwa in Bulgarien, neue Staatsverfassungen recht eklektisch und widersprüchlich ausfallen und schon deshalb in einem Institutionenmix resultieren.

Die hier diskutierten institutionellen Modelle werden von ihren Befürwortern als Modi zur Reduzierung des Konfliktpotenzials gesehen. Wie Lijphart (2002) betont, führt starke Binnengruppen-Kohäsion und schärfere Grenzziehung nicht notwendigerweise zur Konflikteskalation. Die vorgestellten Designs beanspruchen für sich, dass sie der kulturell-religiösen Diskriminierung entgegenwirken. Es ist daher als positiv zu werten, dass mit ihrer Umsetzung Forderungen nach der Anerkennung kulturell unterschiedlicher Formen des Denkens, Sprechens

und Handelns und Maßnahmen gegen Ausschluss, Assimilierung und Geringschätzung aufkommen.

In den Aufbauprozessen moderner Staaten (vgl. das zweite 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 die Minderheiten dominierte. Wenn die assimilatorischen Logiken der Modernisierung heute in den politischen Debatten zurückgewiesen werden, so fußt dies auf der Einsicht, dass die diskriminierenden Praktiken, mit denen Minderheiten in dieser Phase des Nation-Building konfrontiert waren, deren Konfliktbereitschaft schürten und überdies mit demokratischen Grundsätzen und menschenrechtlichen Statusgarantien unvereinbar sind. Die Anerkennung von Minderheitenanliegen, wenngleich nicht notwendigerweise von Minderheitenrechten in der internationalen Gemeinschaft bietet Minderheiten (zumindest deren Eliten) nun die Möglichkeit, die von Mehrheiten dominierte Machtbalance zu stören.

Unsere Betrachtung zeigt zugleich, 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 entgegenwirken. Es ist deshalb notwendig zu fragen, inwiefern die Reformen die Gefahr in sich bergen, interethnische Schranken zu verschärfen. Die Liste der zu lösenden Fragen ist lang.

- Werden gegenseitige Ressentiments geschürt (unter anderem Minderheitenkomplexe der Mehrheiten)?
- Werden fließende Identitäten verfestigt (negativ), entsteht ein Zwang zur internen Homogenisierung?
- Werden die Eliten privilegiert?

- Wird der politische und kulturelle Konservatismus gefördert?
- Werden die Anliegen sozioökonomisch schwacher Minderheitenmitglieder bei der Betonung „ethnischer Ziele“ marginalisiert?
- Werden individuelle Rechte eingeschränkt und wird kollektiver Anpassungsdruck gefördert?
- Werden interne Minderheiten unterdrückt, entsteht ein *male bias*?
- Werden partikularistische Ziele betont, während gesamtgesellschaftliche Anliegen auf den politischen Agenden in den Hintergrund geraten; mangelt es an Anreizen für gesamtgesellschaftliche Solidarität?
- Wird die Herausbildung einer „an sich“-Identität (Wir-Gruppen-Bildung) unter lose integrierten Gruppierungen gefördert, die ethnische Merkmale teilen (Norris 2002)?
- Streben ethnische Minderheitenführer nach einer Fragmentierung politischer und Verwaltungseinheiten?

Angeht die genannten Schwächen von Modellen, die Gruppengrenzen betonen, und der nicht unbeträchtlichen inner- und interethnischen Konfliktpotenziale muss deren Rolle in Demokratisierungsprozessen als ambivalent bezeichnet werden. Demokratische Organisationsmodelle, die ethnische Grenzen institutionalisieren, können wichtige Funktionen in Prozessen der Demokratisierung erfüllen. Doch sie können auf Dauer auch die Dynamik der Demokratisierung zersetzen und den nationalstaatlichen Aufbau beeinträchtigen.

Antidiskriminierung, kulturelle Anerkennung sowie Anreize zur politischen Kompromissbildung sind wichtige Errungenschaften junger Demokratien im Zuge der Prozesse des Nation-Building. Sowohl zur Konfliktbeilegung als auch zur Sicherung eines dauerhaften Friedens bedürfen sie geeigneter institutionalisierter

Konfliktlösungsmechanismen. Doch es ist fraglich, ob nach ethnischen Kriterien ausgerichtete Mechanismen und Modelle der optimale Weg sind. Viel eher wäre eine plurikulturelle spätmoderne nationale Einbindung anzustreben, die in ihren demokratischen Statusgarantien ethnische Kategorien nicht gegenüber anderen Kriterien der Unterdrückung oder Marginalisierung privilegiert. In den aktuellen Debatten werden gesellschaftliche Konflikte noch allzu pauschalisierend als „ethnisch“ definiert. Entsprechend suchen viele Architekten der Nation-Building-Prozesse nach Lösungen, die der angenommenen Ethnisierung Rechnung tragen, während andere legitime Anliegen aus den politischen Agenden gestrichen sind und aus dem Blickfeld der Weltöffentlichkeit geraten.

Literatur

- Anderson, Benedict, 1996. *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London.
- Barry, Brian, 2000: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge.
- Elwert, Georg, 1997: *Boundaries, Cohesion and Switching. On We-Groups in Ethnic National and Religious Forms*, in: Hans-Rudolf Wicker (Hg.), *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. Oxford/New York, S. 251-272.
- Gellner, Ernest, 1983: *Nations and Nationalism*. Oxford.
- Ghai, Yash Pal, 2002: *Constitutional Asymmetries. Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy*, in: Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York. S. 141-170.
- Gurr, Ted, 1993: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington D.C.
- Horowitz, Donald L., 2002: *Constitutional Design. Proposal versus Processes*, in: Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of*

- Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York, S. 15-36.
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK.
- Lijphart, Arend, 2002: *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in: Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York, S. 37-54.
- Norris, Pippa, 2002: *Ballots Not Bullets. Testing Consociational Theories of Ethnic Conflicts, Electoral Systems, and Democratization*, in: Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York, S. 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, S. 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, S. 235-267.
- Reynolds, Andrew, 2002 (Hg.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York.
- Wimmer, Andreas, 2002: *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity*. Cambridge.