



Stefan Dehnert

Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften – Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?

■ Das Ende des Kalten Krieges hat der Demokratie zu einem unerwarteten weltweiten Erfolg verholfen, dennoch kam es gleichzeitig zum Ausbruch zahlreicher, meist ethnopolitischer Konflikte, die zu scheiternden oder gescheiterten Staaten führten. Der als überwunden gehoffte ethnisch verfasste Nationalstaat hat nach dem Ende der Blockkonfrontation eine Renaissance erlebt.

■ Das von der Staatengemeinschaft präferierte Modell zur Bearbeitung der Konflikte ist die Konflikttransformation durch Staatsreform. Zur Stabilisierung von durch innerstaatliche Gruppenkonflikte fragil gewordenen Staaten werden institutionelle Veränderungen vorgeschlagen oder verordnet.

■ Konkordanzdemokratie kann Blockaden in segmentierten Gesellschaften auflösen, die Eliten effektiv einbinden und Minderheiten als funktionales Element in das politische System integrieren.

■ Konkordanzdemokratie kann am Ende des Konfliktes die Substituierung staatlicher Aufgaben durch private Akteure beenden und einer weiteren Delegitimierung des Staates vorbeugen. Gerade für junge Demokratien bietet das Modell der Konkordanzdemokratie einen Stabilitätsvorteil, sie war und ist eine Friedenschance.

APRIL 2008

Inhalt

1. Verstärkung spezifischer Konflikttypen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes	2
1.1 Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?	3
1.2. Kollektives Minderheitenrecht vs. allgemeine Menschenrechte?	4
1.3. Westliches Exportmodell?	5
2. Deutschland setzt auf Prävention	7
3. Frieden und Demokratie durch Power-Sharing? Zwei Szenarien	8
3.1. Szenario I: Inklusion durch Power-Sharing und erfolgreiche Etablierung von intermediären Organisationen	8
3.2. Szenario II: Segregation der Gesellschaft und Schwächung der staatlichen Strukturen	9
4. Power-Sharing als Teil einer Gesamtstrategie des gesellschaftlichen Ausgleichs – Handlungsoptionen für die deutsche Politik	10
4.1. Konsequenzen für Deutschlands Außenpolitik	12

1. Verstärkung spezifischer Konflikttypen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes

Auf der einen Seite hat das Ende des Ost-West-Konfliktes der Demokratie als Regierungsform zu einem unerwarteten, weltweiten Erfolg verholfen – nie gab es so viele Demokratien wie heute. Das Ende des Ost-West-Konfliktes hat auf der einen Seite der Demokratie als Regierungsform zu einem unerwarteten, weltweiten Erfolg verholfen – nie gab es so viele Demokratien wie heute. Auf der anderen Seite kam es zum offenen Ausbruch von ethnisch, religiös oder regional motivierten Konflikten, die mitunter in »failing« oder »failed states« endeten.¹ Die Forschung befasst sich seit etwa 15 Jahren intensiv mit diesem erstarkten Konflikttypus. Dabei stellt der ethnopolitische Konflikt einen Sonderfall dar; sowohl bei den Bemühungen um Konfliktmanagement und Krisenprävention als auch bei der Suche nach institutionellen Lösungen für einen dauerhaften, inner-gesellschaftlichen Frieden. Als Erklärung für den Ausbruch bewaffneter ethnischer Konflikte werden u. a. genannt: Gruppenkonflikte, historische Differenzen und stereotype Feindbilder, durch autoritäre Regime nur eingedämmt aber nicht gelöste interethnische Differenzen, oder aber die Instrumentalisierung potentiell vorhandener Konflikte durch politische Unternehmer, die auf den Ängsten der ethnischen Gruppen aufbauen und damit die Gesellschaft bewusst spalten, bzw. eine Gemengelage aus diesen Faktoren. Aber auch die Globalisierung wird wegen ihrer vermeintlichen Verstärkung partikularer Identitäten und die dadurch erfolgende Abgrenzung mit dafür verantwortlich gemacht.

Nicht nur die Forschung hat auf den Trend vom zwischenstaatlichen zum innerstaatlichen Konflikt reagiert. Zur Befriedung dieser Konflikte wendet die Weltgemeinschaft heute erhebliche politische, militärische und finanzielle Ressourcen auf. Neben den VN sind die EU und einige EU-Mitgliedsländer besonders aktiv in dem Versuch, Mittel der Krisenprävention und -beilegung zu entwickeln und in ihr außenpolitisches Instrumentarium zu integrieren. Eine Reihe von Staaten hat mittlerweile eine außenpolitische Strategie zur Konfliktprävention erarbeitet, auch die Bundesregierung.²

1 Die »State Failure Task Force« der Universität Maryland identifizierte für den Zeitraum 1988–1994 alleine 20 ethnische Kriege, während für den Zeitraum von 1955–1988 »nur« 44 als solche identifiziert wurden. In: Jack A. Goldstone u. a., State Failure Task Force Report: Phase III Findings, 2000, S. 35.

2 Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« der Bundesregierung vom 12. Mai

Häufig bestehen von einer Seite der im Konflikt befindlichen Gruppen oder Minderheiten Autonomie- oder gar Unabhängigkeitsbestrebungen. Sie berufen sich dabei meist auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Umsetzung dieser Forderung stellt die Souveränität der Staaten und das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in Frage, mithin das etablierte internationale Staatensystem. Jeder Fall einer Sezession birgt das Potential eines Präzedenzfalles in sich (siehe die Debatte um den Kosovo), der im Sinne eines »slippery slope« zu einem nicht mehr aufzuhaltenden Nachahmereffekt führen könnte. Wie weit das Selbstbestimmungsrecht der Völker reicht, ist umstritten und die Beantwortung dieser Frage politisch höchst brisant.

Das deshalb von der Staatengemeinschaft präferierte Modell ist das der Konflikttransformation durch Staatsreform. Zur Stabilisierung von durch innerstaatliche Gruppenkonflikte fragil gewordenen Staaten werden institutionelle Veränderungen vorgeschlagen oder verordnet. In Reaktion auf die interethnischen Konflikte auf dem Westlichen Balkan wurden von der Staatengemeinschaft beispielsweise konkordanzdemokratische Demokratiemodelle oktroyiert, die in den Nachfolgestaaten des auseinander gebrochenen Jugoslawien den jeweiligen Minderheiten weitgehende politische Rechte einräumen und sicherstellen, dass diese zum einen nicht zum Bestimmungsobjekt der Mehrheit werden und zum anderen Anreize entstehen, welche die Partizipation der Minderheiten am politischen Geschehen im Staat erhöhen sollen. Aber auch bei Beitrittskandidaten Mittelosteuropas hat die EU konkordanzdemokratische Modelle zum Schutz und zur Integration von Minderheiten zur Durchsetzung gebracht.³ Dies geschieht in Form von unterschiedlich ausgeprägten Modellen der horizontalen Machtteilung, die z. B. Vetoregeln, garantierte Parlamentssitze oder Minderheitenproporz in der staatlichen Verwaltung und bei der Vergabe öffentlicher Mittel vorsehen (so in Makedonien, Bosnien und Herzegowina, UN-Protectorat Kosovo). Bisher sind die Interventionen der EU jedoch ad hoc erfolgt, ohne ein festgefügtes Instrumentarium zur Hand zu haben.

Daneben können Elemente vertikaler Machtteilung, territorialer Autonomie in unterschiedlicher Form zur Befriedigung des Selbstbestimmungsrechts der Minderheiten beitragen. Dies reicht von der Dezentralisierung staatlicher Macht und der Stärkung

2004. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>

3 Martin Brusis, The European Union and interethnic power-sharing arrangements in accession countries, Flensburg 2003.

der kommunalen Selbstverwaltung bis hin zur Föderalisierung eines Staates. Dadurch kann den meist kompakt siedelnden Minderheiten die Möglichkeit gegeben werden, ihre Bedürfnisse auf der lokalen oder regionalen Ebene selbständig zu regeln, ohne die Integrität des Staates direkt in Frage zu stellen.

Aber nicht nur in den jugoslawischen Nachfolgestaaten wurde der Versuch unternommen, die Konfliktparteien durch von außen verordnete Staatsreform in die staatlichen Strukturen zu integrieren. Auch in anderen Teilen der Welt wurden vergleichbare Prozesse angestoßen – mit mehr oder weniger Erfolg. Auf der Basis dieser Interventionserfahrungen liegen bereits eine Fülle von Länderstudien vor.

1.1 Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?

Bei der Konkordanzdemokratie handelt es sich um einen »Konfliktregelungsmechanismus zwischen rivalisierenden Gruppen [...]. An die Stelle von Mehrheitsentscheiden oder autoritärer Entscheidung einzelner tritt das gütliche Einvernehmen, die Suche nach einem breit abgestützten Kompromiss.«⁴ Seine Funktion kann darin bestehen,

- die in Konkurrenzsystemen vermuteten politischen Blockaden stark segmentierter Gesellschaften aufzulösen,
- das begrenzte Reservoir einer leistungsfähigen Elite in Kleinstaaten in die staatlichen Funktionen einzubinden oder aber
- Minderheiten nicht nur zu schützen, sondern diese als funktionales Element in das politische und staatliche System zu integrieren.

Das Modell der Konkordanzdemokratie zur Lösung innergesellschaftlicher Konflikte wird in etablierten westeuropäischen Demokratien bereits seit langer Zeit angewendet. Die Schweiz, Österreich und die Niederlande sind die meist in diesem Zusammenhang genannten – positiven – Beispiele.

Als Stärken der Konkordanzdemokratie gegenüber der Konkurrenzdemokratie gelten

- die gesellschaftliche Stabilität und der soziale Frieden,
- die sachbezogenere und konsensuale Lösung von Problemen und Interessenkonflikten in divergierenden, segmentierten Staatswesen,
- die Einbeziehung von Minderheiten, sowohl ethnisch als auch politisch.

Gerade in jungen Demokratien bietet die Konkordanzdemokratie einen Stabilitätsvorteil. Konkordanz war und ist eine Friedenschance (vom Westfälischen Frieden bis heute). Als andere Seite der selben Medaille gelten aber die folgenden Schwächen:

- der Abschluss »falscher Kompromisse«, die sich aus der Notwendigkeit der »win-win«-Situation ergeben,
- die Innovationsschwäche, die sich in mangelnder oder verzögerter Problemlösungsfähigkeit ausdrückt,
- die Tendenz zum Elitenkartell, dem durch direktdemokratische Elemente entgegen gesteuert werden müsste.

Power-Sharing bezeichnet den weiter gefassten Begriff von Modellen der Regierungsbeteiligung von Minderheiten als Form des Interessenausgleichs zwischen Gruppen in divergierenden, segmentierten Staatswesen. In Theorie und Praxis hat es eine breite Variationsbreite möglicher institutioneller Ausformungen, wobei die folgenden als typisch gelten: Große Regierungskoalition aus der Mehrheit der Parteien, Schutz der Minderheitenrechte, Dezentralisierung, Konsensentscheidungen (T. D. Sisk), Kontrolle und personelle Besetzung der Armee, Verteilung und Kontrolle der finanziellen Ressourcen (P. G. Roeder/D. Rothchild). Unter dem Oberbegriff Power-Sharing wurden bereits während des Kalten Krieges die beiden wichtigsten Modelle der Konfliktbeilegung entwickelt. Zum einen die Konkordanzdemokratie (*consociational democracy*), zum anderen das »Integrative Modell«. Die theoretische Grundlage zur Lösung von Gruppenkonflikten in gespaltenen Gesellschaften durch Konkordanzdemokratie legte Arend Lijphart 1969.⁵ Die Basis der Argumentation lautet, dass der destabilisierende Effekt in fundamental gespaltenen Gesellschaften, sei es aufgrund von Klassenunterschieden, fehlender Möglichkeiten sozialer Mobilität oder strikter Gruppendifferenzierung, nur durch konkordanzdemokratische Regelungen überwunden werden kann. 1977 schließlich formulierte er vier Grundprinzipien, die erfüllt sein müssten, um von Konkordanzdemokratie zu sprechen: Große Koalition, gegenseitiges Veto, segmentäre Autonomie und Proportionalität.⁶ Das Konkordanzmodell zeichnet sich durch Inklusion, Verhandlungen und Kompromissbildung aus, während das Mehrheitsmodell der Westminster-Demokratie durch Wettbewerb und Ausschluss charakterisiert ist.

5 Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, World Politics, Vol. 21, No. 2 (January 1969), pp. 207–225.

6 A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven and London, 1977.

4 Riklin, Alois (Hg.): *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bd. 1, Bern 1983, S. 62.

Zentral in diesem Modell ist das Elitenkartell, dessen Rolle darin besteht, bestehende Konflikte durch Kompromiss oder gütliches Einvernehmen beizulegen. Durch Konkordanz wird also zunächst die Elite gestärkt und die Bindung der konkurrierenden Gruppen an diese erhöht. Durch den Zwang zum Kompromiss werden in der Regel die gemäßigten Eliten gestärkt, während im politischen Konkurrenzmodell im Falle ethno-politischer Konflikte eher die radikale Elite gestärkt wird. Dabei gilt es zu beachten, dass die Unterstützung für eine spezifische Elite in ethno-politischen Konflikten häufig vor dem Hintergrund mangelnder Sicherheit und dem Fehlen einer sozialen Grundsicherung geschieht. In der Hoffnung auf Bereitstellung dieser Güter verlassen sich Menschen in fragilen Staaten – auch vor dem Hintergrund meist vorhandener Diskriminierung – auf die Repräsentanten ihrer Ethnie, gerade dann, wenn diese durch die Verfügung über Waffen und die Bereitschaft zum Einsatz derselben zumindest Sicherheit zu bieten scheinen. Von den staatlichen Institutionen haben sich die Angehörigen der Minderheit meist schon losgesagt. Zentral ist am Ende des Konfliktes deshalb zunächst, dass die Substituierung der staatlichen Aufgaben durch private Akteure beendet und einer weiteren Delegitimierung des Staates vorgebeugt wird. Dies geschieht durch die Anerkennung der von der Bevölkerung legitimierten Akteure als Vertreter ihrer Gruppe.

Der »Integrative Ansatz«, der am prominentesten von Donald Horowitz vertreten wird, baut auf Anreize zur interethnischen Kooperation. Das Ziel besteht gerade in der Aufhebung der ethnischen Loyalitäten durch alternative Angebote der politischen Identifikation. Diese können wirtschaftlicher, regionaler oder anderweitiger Natur sein. Horowitz schlägt fünf verschiedene Mechanismen vor, wie dieses Ziel erreicht werden kann: Die Verteilung der Macht auf territorialer Ebene, Dezentralisierung zur Bildung intra-ethnischen Wettbewerbs auf kommunaler Ebene, Wahlgesetze, welche die Bildung von gemeinsamen Wahlplattformen unterstützen, Maßnahmen zur Unterstützung alternativer gesellschaftlicher Orientierung, die Verminderung der interethnischen Spannungen durch eine gerechte Ressourcenverteilung zwischen Mehrheit und Minderheit.⁷ Der integrative Ansatz verlangt ein Maß an Kooperationsbereitschaft, das zwischen den verfeindeten Parteien meist nicht zu erwarten ist. Für die unmittelbare Post-Konflikt-Phase eignet er sich deshalb kaum.

7 Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985.

1.2. Kollektives Minderheitenrecht vs. allgemeine Menschenrechte?

Bei der Frage der Implementierung von konkordanzdemokratischen Modellen in Post-Konflikt-Gesellschaften geht es in einigen wenigen Fällen um die Machtaufteilung unter mehr oder weniger gleich starken Gruppen. Häufiger handelt es sich um die Anerkennung besonderer Vertretungsrechte von Minderheiten, die sich entweder kulturell, ethnisch, religiös oder regional definieren. Dieser Fall soll hier zum Ausgangspunkt der Diskussion genommen werden. Bei der Debatte um die Richtigkeit und Notwendigkeit von kulturellen und politischen Minderheitenrechten spielt das staatliche Selbstverständnis als politischer oder ethnischer Nationalstaat eine wichtige Rolle. Das Verständnis von Nation in modernen Industriestaaten ist politisch verfasst, orientiert sich an gemeinsamen Wertvorstellungen, Institutionen und politischen Überzeugungen. Der Begriff »Volk« wird dabei politisch interpretiert, im Sinne der wahlberechtigten Bevölkerung, die durch ihre Stimmabgabe die Herrschaft der sie repräsentierenden Vertreter legitimiert. »Volk« ist demnach keine ethnische Kategorie.⁸ Der überwunden gehoffte ethnisch verfasste Nationalstaat hat jedoch nach dem Ende der Blockkonfrontation eine Renaissance erlebt. Minderheiten haben nach 1989 begonnen, »sich sozial, kulturell, politisch und ökonomisch zu organisieren, manche als ethnische Gruppe wieder zu definieren oder neu zu erfinden«.⁹

Mit Minderheitenrechten ist darüber hinaus die Frage verknüpft, ob die Garantie der universalen Menschenrechte ausreichend und unter dem Gleichheitsgrundsatz zwingend notwendig ist¹⁰, oder ob die Garantie von Minderheitenrechten im Sinne der spezifischen Anerkennung und Förderung (affirmative action) deren Menschenrecht auf Identität erst ermöglicht und zu mehr gesellschaftlicher Kohäsion und Partizipation führt.¹¹ Wird durch Gruppenrechte nicht die Assimilierung in den Staatsverband unterbunden oder gar eine Segregation in Parallelgesell-

8 Friedrich Heckmann, *Nationalstaat, multikulturelle Gesellschaft und ethnische Minderheitenpolitik*, in: Partizipationschancen ethnischer Minderheiten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1993, S. 7–18.

9 http://www.uni-potsdam.de/portal/mai06/forschung/m_minderheiten.htm.

10 So Alain Finkielkraut, *Die Niederlage des Denkens*, Reinbek 1989, S. 19.

11 In diesem Sinne argumentiert Heiner Bielefeldt, *Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch. Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes*, in: Heiner Bielefeldt und Jörg Lüer, *Rechte nationaler Minderheiten. Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung*, Bielefeld 2004, S. 27–56.

schaften unterstützt? Will man das, fragen die Kritiker? Geht es bei der institutionellen Anerkennung von Minderheitenrechten tatsächlich um deren Identität im Sinne eines »affective sense of belonging [...] socially defined in terms of their meaning for the actors, representing ties of blood, soil, faith, and community«¹² oder nicht vielmehr um »strategische Instrumente, die wissenschaftlich erfunden und politisch genutzt worden seien«.¹³ Nach Überzeugung derer, die in der Gewährung von Kollektivrechten den Gleichheitsgrundsatz verletzt sehen, würde ein Diskriminierungsverbot den Anforderungen an Gerechtigkeit und Gleichheit genügen. Dies geht jedoch meist an den Realitäten vorbei. Zum einen betrachten die Mehrheiten ethnisch verfasster Nationalstaaten den Staat häufig als ihr »Eigentum«, dessen Pfründe sie deshalb auch nur an Angehörige der Mehrheitsbevölkerung verteilen. Zum anderen kann der Schutz der individuellen Identität mitunter nur im Kollektiv erfolgen. Eine Reihe von Bürgerrechten sind auch Kollektivrechte, die sich vom Individuum alleine nicht praktizieren lassen (Religionsriten, Kulturpflege, Sprachgebrauch).

Die Anerkennung von Minderheitenrechten ist im Völkerrecht bisher nur vorsichtig umgesetzt worden. So wird im 1966 verabschiedeten »Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte« in Artikel 27 nur von kulturellen Minderheitenrechten gesprochen, die geschützt aber nicht gefördert werden müssen. »In Staaten mit ethnischen, religiösen, oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.«¹⁴

Seit Jahrzehnten gibt es vor allem von wissenschaftlicher Seite Bemühungen um eine allgemein anerkannte Definition des Minderheitenbegriffs. Die Furcht vor weit reichenden politischen Implikationen verhinderte bisher eine Einigung innerhalb der Staatengemeinschaft. Die Erklärungen und Vorbehalte der Unterzeichnerstaaten des »Rahmenübereinkommens

zum Schutz nationaler Minderheiten« (FCNM) machen dies deutlich. So wird mitunter explizit auf die eigene territoriale Integrität verwiesen, die durch die zuerkannten Rechte nicht in Frage gestellt werden dürfe oder aber es wird die Existenz von Minderheiten auf dem eigenen Territorium schlichtweg bestritten. Auch Deutschland hat das Übereinkommen mit Vorbehalten und Erklärungen eingeschränkt: »Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.« Das FCNM von 1995 stellt auf europäischer Ebene den bisher ehrgeizigsten Versuch dar, Minderheitenrechte festzuschreiben.

Neben der Frage, ob Minderheitenrechte politischer Natur in Form kollektiver Vertretungsansprüche bei der Suche nach politischen Arrangements in Post-Konflikt-Staaten Anwendung finden sollen, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob über die international garantierten kulturellen Rechte hinaus – und in Reaktion auf die häufig stattfindende Diskriminierung von Minderheiten – nicht auch deren politische Rechte im Völkerrecht verankert werden sollten.

1.3. Westliches Exportmodell?

Ein prinzipieller Einwand lautet, dass ein Power-Sharing-Modell auf die jeweils sehr unterschiedlichen Problemlagen in den Zielländern nicht anwendbar ist. Der sehr technische Begriff des »institutional engineering« zeugt von dieser Problematik. Vor allem, so die Kritiker, lassen sich die Erfahrungen aus etablierten Demokratien nicht übertragen. Es sei am Ende nur die – langfristige – Unterstützung des politischen Prozesses möglich. Auch die Erfahrungen aus Südosteuropa ließen sich nicht mit anderen Regionen vergleichen, da die Aussicht auf EU-Integration eine stark domestizierende Wirkung auf die herrschenden Eliten in diesen Gesellschaften habe. Und aktuell wird ein Teil dieser Bedenken noch dadurch akzentuiert, dass Intervention und »nation-building« durch die US-Politik der Bush-Administration in Teilen der Welt in Verruf gekommen ist.¹⁵ Die Befürworter betonen, dass die Power-Sharing-Arrangements zum einen den

12 Pippa Norris, *Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization*, Konferenzpapier der »International Conference on Institutional Design, Conflict Management and Democracy in the late Twentieth Century«, University of Notre Dame 9–11 Dezember 1999. <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/bullets.pdf>.

13 Sabine Riedel laut Tagungsbericht »Bedeutungswandel von Ethnizität in Südosteuropa« vom 18.–21. November 2005. http://www.giub.uni-bonn.de/vgdh/tagungen/Tagungsberichte_198.pdf.

14 Zitiert aus: *Völkerrechtliche Verträge*, hg. v. Albrecht Randelzhofer, 8. Auflage, Berlin 1999, S. 183.

15 Thomas Carothers: *The Backlash against democracy promotion*, in: *Foreign Affairs*, March/April 2006, Vol. 85, Number 2.

jeweiligen Gegebenheiten angepaßt werden müssen und zum anderen – wie in demokratischen Gesellschaften üblich – keinen Ewigkeitsanspruch erheben. Sie müßten den politischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen angepaßt werden und von den Mitgliedern einer geteilten Gesellschaft immer wieder neu verhandelt werden.¹⁶

Häufig ist auch umstritten, ob tatsächlich inter-ethnische Differenzen und die mangelnde Integration von Minderheiten der Auslöser für den Ausbruch eines offenen ethno-politischen Konfliktes waren.¹⁷ Das ethno-politische Potential in einer Gesellschaft kann auch von politischen Unternehmern genutzt und ein Konflikt von diesen bewusst herbeigeführt werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich dadurch die Ausgangslage für externe Akteure ändert. Wenn der Konflikt bereits eskalierte und die Eliten die jeweiligen Bevölkerungsgruppen erfolgreich hinter sich versammeln konnten, ist dies in der Mehrzahl der Fälle wohl zu verneinen. Sind die Gruppeninteressen bereits etabliert, sind sie von außen kaum effektiv in Frage zu stellen. Dann gilt, dass einmal geschaffene Realitäten anerkannt werden müssen.

Ob und unter welchen Umständen Power-Sharing-Modelle tragfähige Konzepte für die Befriedung von interkulturellen oder interethnischen Konflikten darstellen, ist an vielen Fallbeispielen untersucht worden. Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass Power-Sharing ein großes Potential hat, zur kurz- bis mittelfristigen Befriedung eines ethno-politischen Konflikts beizutragen.¹⁸ Gleichzeitig wird jedoch angezweifelt, dass derartige Machtteilungskonzepte langfristig den Frieden sichern und zur Demokratisierung beitragen.¹⁹

16 Ian O'Flynn/David Russel (Ed.), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, London 2005, S. 3.

17 Beverly Crawford: »Explaining cultural conflict in Ex-Yugoslavia: Institutional weakness, economic crisis, and identity politics«, in: Beverly Crawford and Ronnie D. Lipschutz (eds.): *The Myth of »Ethnic Conflict«*. http://www.southeastern.org/documents/The%20Myth%20of%20Ethnic%20Conflict_.htm. Zu weiteren möglichen Ursachen vergl. Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hg.), *Kriege als (Über)Lebenswelten – Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und In-seln der Zivilität*, Bonn 2004.

18 Kritisch dazu: Philip G. Roeder/Donald Rothchild (ed.), *Sustainable peace: power and democracy after civil wars*, New York 2005. Auch Anna Jarstad: *Power Sharing for Peace and Democracy?*, paper presented at the 47th annual meeting of the International Studies Association, San Diego, USA, 22–25 March 2006. http://www.pcr.uu.se/publications/other_pub/PS%20Jarstad%20ISA%20and%20Vail.pdf.

19 Vergl. Timothy D. Sisk, »Power Sharing.« *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: September 2003. <http://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing/> und P. G. Roeder/D. Rothchild (ed.), *Sustainable peace*, S. 320 ff.

In den Analysen werden eine Reihe von Bedenken angeführt.

Als größte Gefahr dieser institutionellen Lösung wird gesehen, dass Formen der Integration, die auf partikularen Gruppenmerkmalen beruhen, zur dauerhaften Segregation der Gesellschaft entlang dieser Unterscheidung führen können. Alle politischen Themen würden während der Aushandlungsprozesse zwischen den auf Profilierung orientierten ethnisch definierten Parteien »ethnisiert«. Außerdem setze er für die politischen Eliten Anreize zur Eskalation durch immer weiter reichende Forderungen, welche zur Wählerbindung beitragen sollen. Der Trend zur Verstärkung des Separatismus und zur staatlichen Desintegration werde somit unterstützt. Eine große Koalition möglichst aller Konfliktparteien kann solche Effekte jedoch eindämmen.

Die individuelle Autonomie werde durch die Festbeschreibung einer (ethnischen) Gruppenidentität unterminiert. Gesamtgesellschaftliche Themen würden in den Hintergrund geraten und organisierte Interessen jenseits der Gruppe würden geschwächt oder am Entstehen gehindert. Durch die Förderung der politischen Partizipation und die Ausdifferenzierung gesellschaftspolitischer Institutionen kann zur Begrenzung der Elitenmacht beigetragen werden. Das Ziel liegt dabei in einem Individualisierungsprozeß, der allerdings auch die Allgemeinverbindlichkeit der durch gütliches Einvernehmen zwischen organisierten Gruppeninteressen erzielten Ergebnisse zunehmend in Frage stellt. Dies wiederum kann als Chance für eine Hinwendung zu mehr individueller Verantwortung in Politik und Gesellschaft und die Durchbrechung von monopolisierten Gruppeninteressen verstanden werden.

Vetoregeln würden den Minderheitenparteien die Möglichkeit zur »politischen Erpressung« geben und erschwerten die Konsensbildung. Reformen blieben so stecken oder würden verlangsamt, im Extremfall komme es zu einem »Kalten Frieden« und allseitiger Frustration. Power-Sharing verhindere somit die Bearbeitung der dem Konflikt zugrundeliegenden Hintergründe. Zusätzlich verschärft werde dies durch die Globalisierung, welche zur Partikularisierung von Identitäten beitrage. Allerdings kann sie auch Kooperations- und somit Reformzwänge auf Konkordanzsysteme ausüben. Der Mangel an Effizienz von konkordant verhandelten Entscheidungen in einer internationalisierten und interdependenten Welt kann einen heilsamen Reformdruck aufbauen, kann aber auch zu krisenhaften Gegenreaktionen führen.

Fraglich ist, ob direktdemokratische Regelungen wie Volksabstimmungen Power-Sharing-Vereinbarungen bedrohen und deshalb qualifizierte Fragen der Reichweite von Referenden entzogen werden sollen.

Hier können sowohl negative (Annan-Plan in Zypern, Neuabgrenzung der Gemeinden in Makedonien laut Ohrid-Abkommen) als auch positive Beispiele (Referenden sind in der Schweiz ein Garant für die Konsensfindung in den Institutionen) gefunden werden. Komparative Forschungen fehlen hier bisher.²⁰ Zumindest besteht die Chance, dass der Tendenz zum Elitenkartell (vor allem in Kleinstaaten) durch Einführung von direktdemokratischen Elementen entgegen getreten wird. Schließlich müssen die Eliten in der politischen Verantwortung beweisen, ob sie ihren Ankündigungen und Ansprüchen gerecht werden. Verfehlen sie dieses Ziel, so besteht zumindest die Möglichkeit des Elitenwechsels oder der Entstehung von Alternativen.

2. Deutschland setzt auf Prävention

Über die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen ist Deutschland weltweit entweder mittelbar als Beitragszahler oder unmittelbar mit zivilem und militärischem Personal in den institutionellen (Wieder-)aufbau von Post-Konflikt-Staaten involviert. Dies sind vor allem die VN, die OSZE, die G8, die NATO, die EU und der Europarat.²¹ Die Präsenz von Bundeswehrsoldaten in internationalen Friedenseinsätzen ist besonders ausgeprägt auf dem Westlichen Balkan. Deutsche Soldaten sind bis heute in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo stationiert, sie waren es nach 2001 auch in Makedonien. Aber auch deutsche Polizisten sind bis heute in der Region tätig. Die geographische Nähe des Balkan zu Deutschland und die Erfahrung mit den kriegsbedingten Flüchtlingsströmen legt nahe, in der Absicherung und Stabilisierung der Region einen Schwerpunkt zu setzen. Neben den Ausgaben für das Militär sind aber auch umfassende Finanzhilfen zum Wiederaufbau der Wohn- und Verkehrsinfrastruktur und der staatlichen Institutionen geflossen. Durch die Hilfen der EU ist Deutschland über den bilateralen Beitrag hinaus finanziell und politisch engagiert. Die erfolgreiche Befriedung der Region gilt als Prüfstein der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Insbesondere der Fall Makedonien, wo die EU maßgeblich am Zustandekommen des Friedensabkommens von Ohrid beteiligt war, soll als Modellfall einer geglückten

Krisenpolitik zum Erfolg geführt werden. Deutschland, als ein Motor der ESVP, hat daran ein besonderes Interesse.

In Bosnien und Herzegowina und in Makedonien sind Power-Sharing-Modelle die Grundlage der Konfliktbeilegung gewesen. Die Implementierung und Überwachung der Friedensordnung wurde und wird von deutscher Seite auf vielfältige Weise begleitet. Die im Falle Bosniens deutlich sichtbaren Schwächen der Staatsordnung mit seinen sich gegenseitig blockierenden Institutionen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass darin immerhin der Schlüssel zur Beendigung eines jahrelangen, blutigen Krieges steckte. Reformen sind zweifellos dringend notwendig, müssen jedoch in eigener Verantwortung getroffen werden. Die Implementierung des Ohrid-Abkommens wiederum hat sich als Erfolg erwiesen, auch wenn in Teilbereichen Anpassungen als sinnvoll erscheinen, um den Geist des Abkommens weiter mit Leben zu erfüllen und die allgemeine Akzeptanz zu erhöhen.

Die deutsche Außenpolitik sieht in der Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen, der Verrechtlichung der Konfliktaustragung, insbesondere in Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Einhaltung der Menschenrechte vor allem im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter, des Minderheitenschutzes und der Religionsfreiheit eine Priorität ihrer Krisenpolitik. Im Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« wird dieser Ansatz detailliert dargelegt. Dort ist auch die Rede von der Entwicklung von standardisierten oder modellhaften Verfahren zum Schutz und zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit in Post-Konflikt-Situationen. Hier wird der Schwerpunkt allerdings alleine auf die Einbeziehung von Rechtsstaats-elementen in VN-Friedensmissionen und die Einrichtung provisorischer gerichtlicher Strukturen gelegt.

Daneben werden erwähnt: die Stabilisierung der Sicherheitsstrukturen, die Schaffung von Friedenspotenzialen in Zivilgesellschaft, Medien sowie Kultur und Bildung, (auch durch die internationale Vernetzung), die Sicherung von Lebenschancen in Wirtschaft und Umwelt, die Stärkung der globalen Ebene – Vereinte Nationen, der Ausbau der regionalen Ebene – Europäische Union, die Unterstützung für Afrika – (Sub-) Regionalorganisationen und der Ausbau der nationalen Infrastruktur für zivile Krisenprävention.

Minderheitenrechte finden Erwähnung, allerdings ohne auf die Frage politischer Vertretungsansprüche einzugehen. Weder gibt es eine Festlegung auf den Schutz von kulturellen Rechten, wie sie völkerrechtlich verbindlich sind, noch wird darauf eingegangen, ob politische Gruppenrechte zur Befriedung von Konflik-

²⁰ Das »International Journal on Multicultural Societies« (IJMS) der UNESCO hat zu einem solchen Forschungsprojekt aufgerufen. www.unesco.org/shs/ijms/thematic_outline.

²¹ Details zu den Aktivitäten und zur deutschen Beteiligung auf der Web-Site des Auswärtigen Amtes: <https://www.diplo.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/InstrumenteInternational.html>

ten aktive Unterstützung finden sollen. Im ersten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplanes vom Mai 2006²² wird im Abschnitt »Demokratisierungshilfe und Demokratieförderung« auf das Ziel der Bundesregierung verwiesen, »die politische Partizipation aller gesellschaftlicher Gruppen in jungen Demokratien« zu unterstützen. Der Bezug zu institutionellen Lösungen im Sinne von Power-Sharing-Modellen wird jedoch nicht explizit hergestellt.

Durch die Unterstützung der Implementierung des Power-Sharing-Modells für Makedonien und Bosnien und Herzegowina zeigt Deutschland jedenfalls im Einzelfall, dass es Power-Sharing mit Elementen von speziellen Gruppenrechten für notwendig erachtet, um in geteilten Gesellschaften das Zusammenleben der sich gegenüberstehenden Gruppen zu ermöglichen. Im Rahmen der VN hat Deutschland die »Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict« (GPPAC) unterstützt, deren globale Agenda auch auf die politischen Rechte der Minderheiten eingeht und Power-sharing als möglichen Schlüssel zur Schaffung von Frieden zwischen Volksgruppen erwähnt.²³

3. Frieden und Demokratie durch Power-Sharing? Zwei Szenarien

Auch wenn eine Vielzahl von ethno-politischen Konflikten in der unmittelbaren Folge des Zusammenbruchs des Ostblocks stattfanden, so ist doch nicht davon auszugehen, dass sich mit der Stabilisierung der neu entstandenen Staaten und der Konsolidierung der Demokratie in den Transformationsstaaten, welche in den alten Grenzen fortbestehen, die globale Herausforderung innerstaatlicher Konflikte erledigt haben wird. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen und Indizien. Auf dem afrikanischen Kontinent beispielsweise ist nicht absehbar, dass die Infragestellung der kolonialen Grenzen durch ethnische Selbstbestimmungsforderungen von Teilen der Eliten ein Ende nehmen wird. Einige autoritär geführte Staaten haben demokratische Transformationsprozesse noch vor sich, die häufig mit der Wieder- oder Neuerfindung von ethnischen Gruppen einhergehen. Auf knapp

200 Ländern dieser Erde verteilt leben rund 5000 verschiedene ethnische Gruppen. Viele von diesen sind Opfer von Ausgrenzung oder haben nur sehr eingeschränkte Beteiligungschancen in Staat und Gesellschaft.²⁴

Die Globalisierung wird auch weiterhin zur Auflösung staatsbürgerlicher Identitäten beitragen, die sich an nationalen Grenzen orientieren. Die verminderte Leistungsfähigkeit des Nationalstaates gegenüber seinen Bürgern und die Auswirkungen der zunehmenden Migration führen zu Reaktionen im Sinne einer Suche nach neuen Orientierungspunkten. Eine Möglichkeit ist die Selbstdefinition nach ethnischen oder religiösen Kriterien. Dies lässt sich beispielsweise in den Migrantengemeinschaften in Deutschland beobachten, die sich zunehmend über ihre Religionszugehörigkeit definieren.²⁵ Die Vorstadt-Revolten in Paris zeigen darüber hinaus, dass der republikanische Staat im Beharren auf die von ihm garantierten, formal gleichen Rechte nicht in der Lage ist eine Reihe von Problemen zu lösen.

In Zukunft wird man sich also eher mehr als weniger mit dem Problem von Gruppenkonflikten in Staaten konfrontiert sehen. Auf der Basis dieses Befundes folgen nun zwei Szenarien für die Entwicklung innerstaatlicher Konflikte. Einmal gelingt es, dank Power-Sharing-Vereinbarungen zu mehr Inklusion und Gerechtigkeit zu gelangen. Die Folge sind Stabilität im Innern und Inklusion der Minderheit. Im anderen Fall zerrern innere und äußere Faktoren an der Integrationsfähigkeit des Staates bis er in seiner Integrität in Frage gestellt wird.

3.1. Szenario I: Inklusion durch Power-Sharing und erfolgreiche Etablierung von intermediären Organisationen

Die Einführung der Konkordanzdemokratie schafft im von Gruppenkonflikten betroffenen Staat die Rahmenbedingungen sowohl für Stabilisierung als auch Demokratisierung. Die Elite wurde erfolgreich in die Formulierung der neuen institutionellen Ordnung eingebunden und somit auf das neue Modell verpflichtet. Das »Ownership« für die Implementierung des neuen Systems wurde in die Hände lokaler Kräfte gegeben. Die internationale Gemeinschaft stützt das

22 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, S. 38. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedensSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf>.

23 GPAAC-Weltkonferenz vom 21.-24. Juli 2005. A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict, 4.2.4. Effective Participation and Equality, 4.2.5. State effectiveness and democratic governance, <http://www.gppac.net/>

24 UNDP 2004: »Kulturelle Freiheit in unserer Welt der Vielfalt. Bericht über die menschliche Entwicklung 2004«, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

25 Lale Akgün: Der Islam in Europa – Von der Dekonstruktion eines Feindbildes zu einer partnerschaftlichen Hinwendung. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 3/2006, S. 150.

Abkommen durch politische und wirtschaftliche Hilfe und ein Monitoring der vormals verfeindeten Seiten.

Die Selbstorganisation von gesellschaftlichen Interessen abseits der ethnischen oder religiösen Gruppenzugehörigkeit findet nach einer Konsolidierungsphase parallel zum Power-Sharing statt. Intermediäre Organisationen (Verbände, Gewerkschaften, etc.) bieten den Angehörigen der vorher im Konflikt befindlichen Gruppen die Möglichkeit, individuelle Vorstellungen jenseits der spezifischen Gruppeninteressen einzubringen. Es besteht die Chance mit Angehörigen anderer Gruppen in Kontakt zu kommen und gemeinsam für gesellschaftliche Ziele zu kämpfen.

Die Dezentralisierung führt nicht zu einer Abtrennung nach ethnischen Grenzen und die dezentralisierten Politikbereiche können auf der neu errichteten Ebene erfolgreich etabliert werden. Lokale Kontrollmechanismen entwickeln sich gut und eine politische Kultur der Partizipation und Konsensfindung auch auf kommunaler Ebene fasst allmählich Fuß.

Nach Konsolidierung der Konkordanzdemokratie erweist sich das Modell als ineffizient und den ökonomischen und gesellschaftlichen Erfordernissen des Landes nicht gewachsen. Der Globalisierungsdruck schwächt die einvernehmlichen Verhandlungssysteme derart, dass sie sich als nicht tragfähig erweisen. Daraus ergibt sich die Chance einer an rationalen Maßstäben orientierten Verfassungsdebatte, welche ethnische, religiöse oder regionale Kriterien in den Hintergrund drängt. Die Eliten können sich auf eine zukunftsweisende Agenda einigen, die allen Seiten zugute kommt. Die Notwendigkeit der Reformen kann der Bevölkerung unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit erfolgreich vermittelt werden. Gegenkräfte können von den die Gruppen führenden Eliten erfolgreich diskursiv isoliert werden.

3.2. Szenario II: Segregation der Gesellschaft und Schwächung der staatlichen Strukturen

Die Mehrheitsbevölkerung erfährt den Systemwechsel als das Erzeugnis internationalen Drucks. Diese fühlt sich in ihren Interessen übergangen, lokale Gegebenheiten und Voraussetzungen seien nicht adäquat berücksichtigt worden, es sei eine Entwicklung vorweggenommen worden, die mehr Zeit und »Ownership« in Anspruch genommen hätte. Das »neue« Demokratiemodell führt zu Frustration und zur Diskreditierung der Demokratie insgesamt. Der Staat wird in seiner Integrität in Frage gestellt und damit geschwächt. Die Korruption floriert und rechtsfreie Räume geben der organisierten Kriminalität reichlich Betätigungsräume.

Die sich dadurch etablierenden Strukturen lassen sich nur sehr schwer wieder aufbrechen.

Die Festschreibung der Gruppenrechte führt schließlich dazu, dass die gesamte gesellschaftliche Ordnung sich entlang dieser Gruppen organisiert. Das Entstehen einer gesamtstaatlichen, bürgerschaftlichen Kultur wird dadurch verunmöglicht. Intermediäre Organisationen (Verbände, Gewerkschaften, etc.) werden in ihrem Entstehen behindert oder können die ihnen zugedachte Rolle nicht wahrnehmen. Die Politik der Parteien wird durch die Berufung auf ethnische Interessen definiert. Extremistische Parteien werden dadurch gefördert. Insbesondere in Wahlkampfzeiten überbieten sie sich an Radikalität. Das Gemeinwohl aller Bürger gerät zunehmend in den Hintergrund.

Die Einführung des Konkordanzsystems und die Einbeziehung Angehöriger aller Gruppen in die Verwaltung und Staatsbetriebe führt zu Kosten, welche das Staatsbudget überlasten. Für Investitionen und Sozialleistungen bleibt kein Raum, Arbeitslosigkeit und Armut gefährden den sozialen Frieden in der gesamten Bevölkerung. Die durch die Globalisierung steigenden Effizienzanforderungen an den Staat können durch das Power-Sharing-Modell nicht gelöst werden. Die Leistungen für den Bürger werden reduziert, politische Entscheidungen können nicht adäquat und schnell genug getroffen werden. Die Rücksicht auf Partikularinteressen führt zum Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt. Die Abhängigkeit von internationaler Hilfe perpetuiert sich in dem wirtschaftlich schwachen Post-Konflikt-Staat, eine Renten-Ökonomie entsteht.

Die Dezentralisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung reduziert die Loyalität zum Gesamtstaat und stärkt die Sezessionsbestrebungen. In den kompakten Siedlungsgebieten der ethnischen Minderheit kommt es zu einer verdeckten oder offenen Kantonalisierung. Der Druck aus einem oder mehreren Lagern ethnischen, religiösen oder regionalen Hintergrundes bleibt konstant oder verstärkt sich und kann die jeweils relevante Volksgruppe erfolgreich hinter die proklamierten Interessen vereinigen. Nach dem Muster der »Salamitaktik« werden dem Zentralstaat Stück für Stück weitere Desintegrations-schritte abgerungen. In diesem Szenario wird die Regionalisierung der Anfang eines Prozesses, der über Autonomie schließlich zu Sezessionsbestrebungen führt.

4. Power-Sharing als Teil einer Gesamtstrategie des gesellschaftlichen Ausgleichs – Handlungsoptionen für die deutsche Politik

Angesichts einer Vielzahl von fragilen Staaten und der Tatsache, dass in einigen Weltregionen schwache bzw. versagende Staaten »schon seit Jahrzehnten zur Normalität der Nord-Süd-Beziehungen«²⁶ gehören, erscheint die Frage, ob konkordanzdemokratische Verfahren einen Lösungsansatz für Post-Konflikt-Gesellschaften darstellen, die offene Unterstützung und Förderung erfahren sollen oder ob sie als Anomalie der repräsentativen Demokratie anzusehen ist, deren Förderung deshalb in Frage steht, als eher akademisch. Die Alternative besteht in der massiven Präsenz ziviler und militärischer Interventionskräfte, welche die Gewährleistung von Sicherheit und Menschenrechten garantieren. Ein solches Engagement ist nicht möglich und auch nicht wünschenswert. Rechte und Interessen der Minderheiten müssen deshalb durch verbindliche Vereinbarungen geschützt werden und Institutionen zum Ausgleich mit den Mehrheitsinteressen beitragen.

Ohne eine Einhegung des Konflikts und stabilisierte Verhältnisse zwischen den Konfliktparteien fehlen die Grundvoraussetzungen sowohl für einen nachhaltigen Demokratisierungsprozess als auch für wirtschaftliche Entwicklung. Der behauptete Gegensatz von Power-Sharing und Reformen lässt außer acht, dass in Post-Konflikt-Gesellschaften meist das eine ohne das andere schlicht nicht möglich ist. Die Findung eines übergreifenden Konsenses mag zeitaufwendig sein, er stellt Reformen jedoch auf eine Basis, die von einer breiten Mehrheit verantwortet wird und deshalb auch Aussicht auf weitgehende Akzeptanz innerhalb aller Bevölkerungsgruppen hat. Aufgrund der Konflikt- und Ausgrenzungserfahrung müssen für die Minderheit(en) zunächst Anreize geschaffen werden, um Vertrauen in die staatlichen Institutionen (wieder) aufzubauen. Investoren werden ohne eine Konfliktbeilegung, die auch die sich in der Minderheit befindende Konfliktpartei umfasst, einen Bogen um das Land machen. Und dies auch bei formalen rechtsstaatlichen Garantien für ihre Investitionen.

Weiterhin gilt, dass Stabilität in fragilen Staaten mit ethno-politischen Konflikten auch durch Mechanismen der Konkordanz nicht nachhaltig erreicht werden kann, wenn die Rahmenbedingungen nicht wesent-

liche Standards erfüllen. Die »*State Failure Task Force*« an der Universität Maryland listet als solche auf: die Beteiligung am Welthandel, ein Mindestmaß an Grundbedürfnisbefriedigung, die Einbettung in stabile regionale Zusammenhänge und die Beteiligung an internationalen Organisationen.²⁷ Die soziale und ökonomische Förderung der Post-Konflikt-Staaten als Zielländer deutscher Entwicklungsarbeit ist ein unverzichtbarer Teil einer Gesamtstrategie zur dauerhaften Stabilisierung.

Was bei aller institutionellen Unterstützung und ökonomischer Flankierung nicht vergessen werden darf, ist die Notwendigkeit der Versöhnung. Sie legt mitunter erst den Grundstein für eine allmähliche Auflösung der durch den Konflikt und seine Vorgeschichte entstandenen gesellschaftlichen Abgrenzungen. Für die darüber hinaus notwendigen vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den verfeindeten Gruppen gibt es eine Reihe von erprobten Instrumenten.

Die Frage, die sich die deutsche Außenpolitik stellen muss, ist, ob sie weiter ad hoc auf ethno-politische Krisen wie im Westlichen Balkan reagieren will, oder ob sie aus den eigenen und fremden Interventionserfahrungen Konsequenzen zieht und ein Konzept zur Demokratisierung in Post-Konflikt-Gesellschaften entwickelt, das allen Akteuren deutscher EZ als Orientierungspunkt dienen könnte. Das vom BMZ in Auftrag gegebene Diskussionspapier »Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften« aus dem Jahr 2005 weist in diese Richtung und führt als Teil einer umfassenden Strategie explizit die Berücksichtigung der »ethno-politische(n), ethno-soziale(n), ethno-nationale(n) und ethno-regionale(n) Struktur eines Gemeinwesens« an und nennt als relevantes Modell der Machtteilung in multi-ethnischen Staaten die Konkordanzdemokratie.²⁸ Nachhaltige Befriedung von Konflikten in multiethnischen Gesellschaften sei nur möglich, »wenn neben der Stärkung des Minderheitenschutzes die Organisation und Verteilung der Macht in multiethnischen Staaten neu gestaltet wird. Dafür gibt es zwei Ansatzpunkte: Machtteilung durch Gruppenautonomie oder durch integrative Dezentralisierung«. Als Nachteil der Gruppenautonomie wird die Verfestigung ethnischer Spaltungen konstatiert, der Dezentralisierung hingegen wird bei guter Vorbereitung das Potential zugeschrieben, neben der Befriedigung von Selbstbestimmungsbedürfnissen auch

26 T. Debiel/S. Klingebiel/A. Mehler/U. Schneckener: Zwischen Ignorieren und Intervenieren – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Januar 2005.

27 Jack A. Goldstone u. a., *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, 2000, S. 38–40.

28 »Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften«, hg. von der GTZ, Eschborn 2005, S. 14 f. <https://www.gtz.de/de/dokumente/de-gg-in-nachkriegsgesellschaften-2005.pdf>

die »Herausforderungen politischen und sozioökonomischen Wandels am besten bewältigen« zu können.²⁹ Ohne eine starke Einbindung der Minderheit auf nationaler Ebene besteht jedoch die Gefahr, dass sich deren Verpflichtung auf einen gemeinsamen Staat weiter abschwächt.

Für die Erfahrungen mit der Konkordanzdemokratie in westlichen Industriestaaten gilt die These, dass die fortschreitende Entideologisierung und die »Erosion der Führungspositionen versäulter Organisationseliten«³⁰ die Auflösung konkordanzdemokratischer Strukturen begünstigen und somit mehrheitsdemokratische Elemente stärker zum Tragen kommen. Auch für Post-Konflikt-Gesellschaften sollte die These akzeptiert werden, dass ein Abbau der ethnischen Versäulung im Prozess der demokratischen Konsolidierung stattfinden kann. Dies geschieht nicht von selbst, schließlich etablieren sich zunächst Elitenkartelle, die ihre Macht nicht wieder aus den Händen geben wollen. Es bestehen jedoch Möglichkeiten, deren Anspruch zugunsten einer breiteren Fundierung politischer und gesellschaftlicher Entscheidungsmacht zurückzudrängen.

Den zweifellos bestehenden Problemen bei der langfristigen Sicherung von Frieden und Demokratie durch Power-Sharing-Vereinbarungen und den gerechtfertigten demokratietheoretischen Bedenken sollte mit einer Sequenzierung der Demokratieförderung begegnet werden. Auch eine zeitliche Begrenzung der Power-Sharing-Vereinbarung kann eventuell angeraten sein. Neben dem erprobten Instrument des Auf- und Ausbaus staatlicher Institutionen, der auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortliche Regierungsführung sowie die Garantie der Menschen- und Bürgerrechte abzielt, empfiehlt sich in einer *ersten Phase* die explizite Unterstützung und das Werben für Verfahren nach der Entscheidungsmaxime des »gütlichen Einvernehmens«, wie sie die Konkordanzdemokratie vorsieht.

Nach der Phase der Implementierung konkordanzdemokratischer Mechanismen wird sich zwangsläufig ein gewisser Reformbedarf ergeben. Die Mechanismen sind keine Blaupause, die überall und zu jeder Zeit nach dem gleichen Muster Anwendung finden können, sondern ein Mix aus verschiedenen Regeln, die nach Entwicklung und Traditionen einer Gesellschaft individuell ausgehandelt werden. In einem solchen originären System ergeben sich in der Praxis

immer Widersprüche und Dysfunktionalitäten, die in einem fortdauernden Reformprozess behoben werden müssen.

In einer *zweiten Phase* sollten sich die Maßnahmen am »Integrativen Ansatz« orientieren, also die ideologische Orientierung, allgemeine Bürgerrechte und rechtsstaatliche Garantien stärker in den Vordergrund der Demokratisierungsbemühungen gestellt werden, um eine beginnende Individualisierung und das Selbstverständnis als gleichberechtigte Bürger zu unterstützen. Die Unterstützung des Modells sollte eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die auf staatliche Effizienz, funktionsfähige Verbände, eine aktive Zivilgesellschaft, bürgerschaftliches Engagement und bürgernahe kommunale Selbstverwaltung abzielt. Wichtig ist, für die Menschen Möglichkeiten zu schaffen und zu unterstützen, die ihnen außerhalb der ethnischen Gruppenzugehörigkeit gesellschaftspolitisches Engagement ermöglichen und so die grundsätzlich vorhandene Multidimensionalität von Identität zu fördern. Dazu gehört die Unterstützung des Aufbaus von Verbandsstrukturen und einer funktionierenden Zivilgesellschaft.

Die gleichzeitige Förderung des Bewusstseins um die Vorteile einer dem Sinne nach repräsentativen Demokratie mit der Anerkennung des Individuums als gleichberechtigtem, politischen Bürger eines Staates über die Demokratie- und Parteienförderung, sollte zur allmählichen Abwendung von partikularen Gruppeninteressen auf ethnischer, regionaler und religiöser Basis beitragen und den Bürger ins Zentrum eines Willensbildungsprozesses stellen, um den die Parteien mit ideologisch ausdifferenzierten Modellen werben und klar abgrenzbare Alternativen darstellen. Der Reformprozess kann durch die Unterstützung eines von Persönlichkeiten und Gruppen aus dem Partnerland selbst getragenen Diskurses über die Frage von staatlicher Effizienz und Notwendigkeiten der internationalen Integration angestoßen und vorangebracht werden, die auf eine Abmilderung potentiell entwicklungs- und effizienzhemmender, nach ethnischen, regionalen oder religiösen Prinzipien³¹ verfasster Elemente der staatlichen Ordnung abzielt. Als tragende Gruppen dieses Diskurses kommen insbesondere Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Akademiker – mithin die klassischen Kooperationspartner der Politischen Stiftungen in Frage.

29 Ebd. S. 15f.

30 Gerhard Lehmbuch, in: Manfred G. Schmidt, (Hg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Band 3, München 1992, 206–211. <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/kd921.htm>

31 Diese Strukturelemente überlagern sich teilweise oder werden von den sie repräsentierenden Gruppen mitunter zur Durchsetzung ihrer Interessen instrumentalisiert. Rein ethnisch definierte Gruppen bedienen sich bspw. der Religion als zusätzlichem Abgrenzungskriterium und Element zur der Stärkung der Gruppenidentität.

Weitgehende Selbstverwaltungsrechte auf kommunaler Ebene sollen den Selbstbestimmungsbedürfnissen der Mehrheit der Bürger – im Sinne der Ausübung von Einfluss auf die in ihrer unmittelbaren Nähe stattfindenden politischen und gesellschaftlichen Prozesse – gerecht werden und genügen. Sie sollen somit der Gefahr einer weiteren Loslösung der Minderheit aus dem Staatsverbund im Sinne einer Regionalisierung, Autonomie oder Sezession vorbeugen. Deshalb ist die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane einerseits und die Unterstützung der bürgerschaftlichen Beteiligung in den Kommunen andererseits eine wichtige Aufgabe bei Demokratisierungsbemühungen in ethnopolitischen Post-Konflikt-Gesellschaften, die sich zur Dezentralisierung der Macht entschieden haben.

4.1. Konsequenzen für Deutschlands Außenpolitik

Auf der einen Seite kann Deutschland als föderaler Staat mit ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung und einem stark am Prinzip der Subsidiarität orientierten Staatsaufbau auf seine Erfahrung im Bereich vertikaler Machtteilung verweisen. Auf der anderen Seite wird dieser Umstand gerade in kleineren Staaten mit ethno-politischen Konflikten von der politischen Elite evtl. mit Skepsis betrachtet. Eine Föderalisierung oder Kantonalisierung wird meist abgelehnt, eine starke kommunale Selbstverwaltung oft als Vorstufe zur Kantonalisierung gesehen. Deshalb ist in einer so stark in die Souveränität eines Staates eingreifenden Frage wie der Organisation der Machtbalance auf horizontaler und vertikaler Ebene anzuraten, keine einseitigen Empfehlungen zu geben. Eingebunden in das Vorgehen eines regionalen (EU) oder internationalen (VN) Akteurs kann hingegen sehr wohl auf die Lösung eines Konfliktes durch institutionelle Regeln gedrungen werden.

Die konkrete Aushandlung eines Power-Sharing-Modells wird immer abhängen von den historischen Gegebenheiten, den politischen Erfahrungen, dem Ausmaß des Konfliktes, der Siedlungsweise der Minderheiten – und nicht zuletzt – dem Einfluss regionaler oder internationaler Organisationen. Diese können und – wenn nötig – sollten als Vermittler und Garant einer Power-Sharing-Regelung auftreten. Die EU hat dies beispielsweise im Fall Makedoniens getan und sollte auch zukünftig im Rahmen der ESVP ein derartiges Engagement fortsetzen. Basierend auf der vorausgehenden Darstellung und den entwickelten Szenarien seien darüber hinaus die folgenden Empfehlungen genannt:

- Deutschland sollte nicht als individueller Akteur bei der Herbeiführung von Power-Sharing-Modellen auftreten, sondern innerhalb regionaler und internationaler Organisationen auf die Verhandlungen einwirken.
- Je mehr Ownership bei der Aushandlung des Modells, desto höher die Eigenverantwortung und Selbstbindung bei der Umsetzung. Der Einfluss von außen sollte deshalb in der Phase der Aushandlung des Modells möglichst gering sein.
- Die Überwachung solcher Vereinbarungen durch die Präsenz von Interventionskräften (Internationale Polizei-, Militär- und Monitoring-Missionen) ist eine Möglichkeit der Krisenprävention.
- Bei der Implementierung von Power-Sharing-Vereinbarungen sollte Deutschland eine aktive Rolle spielen und seine Erfahrungen mit einer konsensorientierten Demokratie einbringen.
- Wo möglich, sollte die regionale Integration deutliche Förderung erfahren, wie dies erfolgreich im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa geschehen ist. Die Bedeutung der Einbindung in internationale Organisationen und Rechtssysteme als stabilisierendes Element bedarf kaum einer Erwähnung.
- Neben Direkthilfen und bilateralen Arrangements sollte sich Deutschland innerhalb von EU, IWF und WTO weiter dafür einsetzen, die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum einerseits und Schutz vor den Folgen der Globalisierung andererseits zu schaffen.
- Die Errungenschaften des Minderheitenschutzes über das »Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten« sollten mit deutscher Unterstützung vom augenblicklichen regionalen Geltungsbereich auf den globalen gehoben werden.
- Die Verankerung politischer Minderheitenrechte im Völkerrecht wäre ein in die Zukunft weisender Schritt und ernsthaft zu prüfen.
- Das Konzept der »Human Security« sollte auf internationaler Ebene gestärkt werden, um die Ausgrenzung, Diskriminierung und Unterdrückung von Minderheiten aus dem Ghetto rein nationaler Verantwortlichkeit zu holen.
- Im Rahmen des »Aktionsplan im Aktionsplan«³² sollte neben »Human Security« und »Early Warning – Early Action« auch dem Thema »Power-Sharing in Post-Konflikt-Staaten« besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Das im Auftrag des BMZ erstellte Diskussionspapier »Förderung

32 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, S. 95 ff.

von *Good Governance in Nachkriegsgesellschaften*« weist in die richtige Richtung.³³

- Die Aufgabe der neu geschaffenen VN-Kommission für Friedenskonsolidierung besteht unter anderem darin, kohärente Strategien der Friedenskonsolidierung zu entwerfen. Als Mitglied des Organisationskomitees sollte die deutsche Außenpolitik die Integration von Power-Sharing-Mechanismen in die Strategie für ethnopolitische Konflikte unterstützen.

³³ Ebd. S. 15f.

Veröffentlichungen des Referats »Internationale Politikanalyse«

Stefan Dehnert

Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften. Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?

April 2008

Stefan Collignon

Vorwärts mit Europa. Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie

April 2008

Jörn Griesse, Christian Kellermann

Was kommt nach dem Dollar?

April 2008

Jo Leinen

Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages

März 2008

Christos Katsioulis

Everybody's got a second chance – Die EU nach der Wahl in Zypern (nur als Online-Version)

März 2008

Arbeitsgruppe Europäische Integration

Wissenschaft und Technologie: Europas Beitrag zur solidarischen Zukunftsentwicklung

März 2008

Peter R. Neumann

Innere Sicherheit in Großbritannien

Februar 2008

Human Security Study Group

Ein europäisches Sicherheitskonzept

Februar 2008

Mary Kaldor, Mary Martin, Sabine Selchow

Human Security: A European Strategic Narrative

Februar 2008

Frans Becker, René Cuperus

Länderanalyse Niederlande: Die politische Mitte unter Druck

November 2007

Inge Kaufmann, Alexander Schwan

Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit

November 2007

Brian Nolan

A Comparative Perspective on the Development of Poverty and Exclusion in European Societies

November 2007

Michael Ehrke

Länderanalyse Ungarn: Strukturen eines post-kommunistischen Transformationslandes

November 2007

Werner A. Perger

Lektionen und Lernprozesse. Ein vergleichender Blick auf die europäische Parteienlandschaft

November 2007

Zuhul Yesilyurt Gündüz

Europe and Islam: No Securitization, Please!

Oktober 2007

Beata Górká-Winter

EU Operational Engagement: Struggling for Efficiency. Report from the 2nd European Strategic Forum, Brussels 2007

Oktober 2007

Arbeitskreis Europa

Auf dem Weg zu einer integrierten Energie- und Klimaaußenpolitik der EU

Oktober 2007

Christian Kellermann

Kollabierendes Kreditsystem

September 2007

Find these and further publications online:

<http://www.fes.de/ipa>

orders to:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Antje Schnadwinkel
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-869-4

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Antje Schnadwinkel
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.