

Andreas Heinemann-Grüder

Föderalismus als Konfliktregelung

Indien, Russland, Spanien und Nigeria im Vergleich

Verlag Barbara Budrich



Föderalismus als Konfliktregelung

Andreas Heinemann-Grüder

Föderalismus als Konfliktregelung

Indien, Russland, Spanien und Nigeria im
Vergleich

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Farmington Hills, MI 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2011 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-420-6

eISBN 978-3-8474-1364-6

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Redaktion und Satz: R + S, Redaktion + Satz Beate Glaubitz, Leverkusen
Druck: paper & tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhalt

Vorwort und Danksagung	9
1. Ethnische Konflikte und Lösungsmodelle	11
1.1 <i>Ethnischer Föderalismus: Fluch oder Segen?</i>	11
1.2 <i>Konfliktursachen</i>	15
1.3 <i>Die Kontroverse</i>	25
1.4 <i>Messlatten für Konfliktregelung</i>	29
1.5 <i>Fallauswahl</i>	38
2. Minderheitenschutz durch Föderalismus?	41
2.1 <i>Ethnischer Föderalismus</i>	41
2.2 <i>Strukturelle Voraussetzungen</i>	47
2.3 <i>Minderheitendiskurse</i>	49
2.4 <i>Arten von Minderheitenrechten</i>	54
2.5 <i>Symmetrie und Asymmetrie</i>	57
2.6 <i>Föderale Parteien – integrativ oder spaltend?</i>	59
2.7 <i>Konkordanzdemokratie – eine Alternative?</i>	64
3. Polymorphie des indischen Föderalismus	71
3.1 <i>Konfliktlinien</i>	71
3.2 <i>Identitätsbildung und Gewalt</i>	77
3.3 <i>Konfliktwahrnehmung durch Parteien</i>	79
3.4 <i>Konfliktfälle</i>	83
3.4.1 <i>Der Kaschmirkonflikt</i>	83
3.4.2 <i>Sikhismus: Mobilisierung und De-Mobilisierung</i>	87
3.4.3 <i>Konflikte im Nordosten</i>	92
3.5 <i>Institutionelle Arrangements</i>	95
3.5.1 <i>Die institutionelle Erbschaft</i>	95

3.5.2	Verfassungsgrundsätze	97
3.5.3	Das Parlament	98
3.5.4	Kompetenzverteilungen	99
3.5.5	Status und Schutz von Minderheiten	101
3.6	<i>Föderale Konfliktregelung</i>	105
3.6.1	Diskurse: Panindische Mythen versus Minderheiten	105
3.6.2	Demokratische und rechtsstaatliche Normen	111
3.6.3	Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie	115
3.6.4	Verhandlungsarenen	118
3.6.5	Neutrale Schiedsrichter	119
3.6.6	Fragmentierung und Segmentierung	121
3.6.7	Flexibilität und Asymmetrie	122
3.6.8	Parteien und transethnische Interessenaggregation	130
3.6.9	Öffentliche Güter und Dienstleistungen	139
3.6.10	Ergebnisoffenheit	141
3.7	<i>Fazit</i>	143
4.	Vom Ethnoföderalismus zum „Russland der Russen“	151
4.1	<i>Institutionalisierte Ethnizität</i>	151
4.2	<i>Vielfalt und Einheit: Russlands ethnischer Marmorkuchen</i>	153
4.3	<i>Konfliktfelder</i>	156
4.3.1	Ethnische und institutionelle Konflikte	156
4.3.2	Der Tschetschenienkonflikt als Paradigma	160
4.4.	<i>Institutionelle Arrangements</i>	167
4.4.1	Gleicher Status der Ethnien und Regionen?	167
4.4.2	Rechte und Ansprüche indigener Völker	170
4.4.3	Der Status der Republiken	171
4.4.4	National-kulturelle Autonomie	175
4.4.5	Russlands Parteien: keine Stütze des Föderalismus	176
4.5	<i>Messlatten des Föderalismus</i>	179
4.5.1	Diskurse: „Russland den Russen“ versus Multinationalität	179
4.5.2	Demokratische und rechtsstaatliche Normen	182
4.5.3	Barrieren gegen Zentralismus und Hegemonie	186
4.5.4	Verhandlungsarenen	191
4.5.5	Das Verfassungsgericht: Kein Neutraler Schiedsrichter	192
4.5.6	Fragmentierung und Segmentierung	193
4.5.7	Flexibilität und Asymmetrie	195
4.5.8	Transethnische Interessenaggregation	199
4.5.9	Öffentliche Güter und Dienstleistungen	200
4.5.10	Ergebnisoffenheit	203
4.6	<i>Fazit</i>	203

5.	Spanien: Einheit in Vielfalt	207
5.1	<i>Historischer Wandel der Identitäten</i>	207
5.2	<i>Konfliktfelder</i>	209
5.3	<i>Baskische Autonomie</i>	210
5.4	<i>Institutionelle Arrangements</i>	214
5.5	<i>Messlatten</i>	217
5.5.1	Diskurse über Multinationalität und Multi-Kulturalismus	217
5.5.2	Demokratische und rechtsstaatliche Normen	220
5.5.3	Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie	222
5.5.4	Verhandlungsarenen	224
5.5.5	Schiedsrichter	225
5.5.6	Fragmentierung und Segmentierung	226
5.5.7	Asymmetrie: flexibel und differenziert	228
5.5.8	Transethnische Interessenaggregation	236
5.5.9	Öffentliche Güter und Dienstleistungen	242
5.5.10	Ergebnisoffenheit	244
5.6	<i>Fazit</i>	245
6.	Nigeria: Ethnischer Föderalismus als Patronage	249
6.1	<i>Vielvölkerstaat ohne Kernnation</i>	249
6.2	<i>Konfliktfelder</i>	253
6.3	<i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>	261
6.4	<i>Messlatten</i>	266
6.4.1	Diskurse um Multi-Ethnizität	266
6.4.2	Demokratische und rechtsstaatliche Normen	267
6.4.3	Barrieren gegen Zentralismus und ethnische Hegemonie	268
6.4.4	Verhandlungsarenen	270
6.4.5	Neutrale Schiedsrichter	272
6.4.6	Fragmentierung und Segmentierung	274
6.4.7	Asymmetrie und Flexibilität	275
6.4.8	Transethnische Interessenaggregation	276
6.4.9	Öffentliche Güter und Entwicklung	278
6.4.10	Ergebnisoffenheit	279
6.5	<i>Fazit</i>	280
7.	Schlussfolgerungen	285
8.	Literaturverzeichnis	299

Vorwort und Danksagung

Dieses Buch will das Repertoire für Konfliktregelung in Vielvölkerstaaten erweitern, selbst wenn es kein Fertigménü liefert. Aber: „...die Sache ist nicht in ihrem Zwecke erschöpft, sondern in ihrer Ausführung, noch ist das Resultat das wirkliche Ganze, sondern es zusammen mit seinem Werden; der Zweck für sich ist das unlebendige Allgemeine, wie die Tendenz das bloße Treiben, das seiner Wirklichkeit noch entbehrt, und das nackte Resultat ist der Leichnam, der die Tendenz hinter sich gelassen.“¹ Zweck, Ausführung, Treiben, Resultat, sie liegen nackt vor dem Leser, und als Autor hoffe ich, dass das entlassene Werk nicht mehr nur Tendenz und nicht gleich Leichnam ist.

Teile der Studie wurden präsentiert am Zentrum für Entwicklungsfor-
schung (Bonn), an der Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen,
auf dem ICCEES World Congress (Berlin 2005), an der Universität Leuven,
der Hamdard University (New Delhi), auf einer Tagung zu Minderheiten-
rechten der Hessischen Landeszentrale für Politische Bildung, auf Tagungen
der Association for the Study of Nationalities (Columbia University), an der
Zeppelin University, der Universität Erlangen, der evangelischen Akademie
Loccum, am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, dem MGIMO in
Moskau, der Universität Bonn, Tagungen des „Forum of Federations“, dem
EU-Ausschuss der Regionen und an der University of Kent. Allen Teilneh-
mern dieser Foren danke ich für Hinweise und Kommentare. Wertvolle An-
regungen verdanke ich dem Austausch namentlich mit Balveer Arora, Mi-
chael Ashkenazi, Suren Avakjan, Jürgen Bergstresser, Michael Burgess, Irina
Busygina, Cesar Collino, Isawa Elaigwu, Daniel Elazar (†), Michael Filip-
pov, Dipankar Gupta, Arshi Khan, Akhtar Majeed, Etham Mijah, Deba Mo-
hanty, Luis Moreno, Oksana Oracheva, Aleksandr Osipov, Richard Simeon,
Roland Sturm, Klaus Voll, Douglas Verney, Andreas Wimmer und Oren Yif-
tachel. Eine große Hilfe bei Recherchen waren mir Diana Burghardt, Katha-
rina Schneider und Clara Schmitz-Pranghe. Für Kommentare zu früheren
Textfassungen danke ich John Akude, Michael Brzoska, Clara Schmitz-
Pranghe, Volker Franke, Jörn Gravingholt, Dmitri Gorenburg, Bruno Schoch,
Rainer Steinweg, Manfred Sapper und Christian Wagner. Der Deutschen
Stiftung Friedensforschung gebührt Dank für die großzügige Förderung.

1 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (2010): *Phänomenologie des Geistes*, Köln: Anaconda, 11.

Dankbar bin ich meiner Frau Derya Manda, die den Familienbetrieb bei meinen geistigen und physischen Abwesenheiten aufrecht erhielt und sich viele halbgare Gedanken und Eindrücke über die Jahre anhörte. Ich widme die Arbeit meinen Töchtern Malina, Melike und Aydan.

1. Ethnische Konflikte und Lösungsmodelle

1.1 Ethnischer Föderalismus: Fluch oder Segen?

Wie sollten politische Institutionen beschaffen sein, die ein friedliches Zusammenleben und die Wahrung der Menschenwürde in ethnisch tief gespaltenen Gesellschaften ermöglichen? Besonders seit dem blutigen Zerfall Jugoslawiens streiten sich Politiker und Sozialwissenschaftler über die tieferen Ursachen der Eskalation ethnischer Gewalt und die Lehren, die daraus zu ziehen sind, vorausgesetzt, dass Lehren übertragbar sind. Multi-ethnische Gesellschaften reiben sich an ihren Unterschieden auf: Separate Gemeinschaften definieren sich über Täter-Opfer-Diskurse und reklamieren eine je eigene Anerkennung, Loyalität und Wertehierarchie. Gern werden Forderungen nach privilegiertem Zugang zu politischer Macht oder der Verfügung über ökonomische Ressourcen im Namen ethnischer Gemeinschaften bzw. der Gerechtigkeit angemeldet. Ethnische Heterogenität verstärkt die Integrationsprobleme einer Gesellschaft, selbst wenn Vielfalt, für sich genommen, Quelle des Reichtums und schöpferischer Kreativität sein mag. Vielvölkerstaaten mit kompakt siedelnden Gemeinschaften verkörpern eine spezifische Form des Integrationsproblems, und zwar weil kompakte Siedlung mit hoher Kommunikationsdichte, Ressourcenbündelung und lokalen Identitäten, d.h. politischer Mobilisierungsfähigkeit, einhergeht. Selbst wenn die postsozialistischen Kataklysmen in den Hintergrund getreten sind, das territoriale Management ethnischer Konflikte bleibt dauerhaft akut.

Ethnischer Föderalismus wird häufig als Therapie offeriert, wenn multi-ethnische Staaten zu zerfallen drohen¹ – in jüngerer Zeit für Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, den Irak, Mazedonien, Mozambique, Pakistan, Sudan, Sri Lanka oder Zypern. Der ethnische Föderalismus ist jedoch in der Sowjetunion, Jugoslawien, der Tschechoslowakei, Indonesien und Malaysia gescheitert. In der Rückschau auf dieses Scheitern gilt Föderalismus vor allem

1 Gagnon spricht vom „heilenden Potential“ des multinationalen Föderalismus, siehe Alain-G. Gagnon (2007): *Democratic Multinational Federalism under Scrutiny. Healthy Tensions and Unresolved Issues in Canada*, in: Michael Burgess, John Pinder (eds.): *Multinational Federations*, Abingdon, New York: Routledge, 17-30, hier 27; vgl. auch Dawn Brancati (2004): *Can Federalism Stabilize Iraq?*, in: *The Washington Quarterly* (Spring), 7-21; H.E. Ali Osman, Mohamed Taha (2005): *Federalism in the Sudan*. International Conference on Federalism, Brussels, 5 March, <http://www.federalism2005.be/home/attachment/i/792> (Zugriff: 5.7.2007).

als Vorschule und Sprungbrett für spätere Unabhängigkeit.² Dieses Buch handelt von den Erfahrungen mit föderaler Konfliktregelung in vier Vielvölkerstaaten – Russland, Indien, Nigeria und Spanien – und den möglichen Lehren, die daraus gezogen werden könnten.

Föderalismus ist eine weit gefasste normative politische Idee, die eine Kombination von „shared rule“ und „self rule“ empfiehlt (D. Elazar). Eine Föderation ist wiederum ein politisches System, in dem die föderale und die regionale Ebene über je eigene Legitimationsquellen und Kompetenzsphären verfügen und Entscheidungen über die horizontale Gewaltenteilung und Verfassungsänderungen, die die Beziehungen zwischen Föderation und Gliedern betreffen, nicht einseitig getroffen werden können. Föderationen zeichnen sich durch mindestens zwei getrennte Regierungsebenen mit substantiellen exklusiven Kompetenzen, politischen Regimes und ökonomischen Ressourcen, die Vertretung und substantielle Mitsprache der Glieder auf föderaler Ebene und föderale Konfliktregelungsmechanismen aus. Ethnische Föderationen sind ein Subtyp, der mehrere ethnische Gruppen, Nationalitäten oder Nationen als Mitbegründer und Mit-Eigentümer der Föderation anerkennt und in dem die Grenzen zumindest einiger Regionen so gezogen sind, dass sie von ethnischen Gruppen kontrolliert werden können.³ Diese knappe Definition soll an dieser Stelle genügen, ausführlicher wird der Begriff des Ethnoföderalismus und sein Verhältnis zu konkurrierenden Begriffen in Kapitel 2 behandelt.

Seit Jahren debattieren Politiker und Sozialwissenschaftler, ob ethnischer Föderalismus ein Segen oder Fluch ist.⁴ Ilan Peleg hat die berechnete Frage aufgeworfen, warum man sich mit der institutionellen Regelung von ethnischen Konflikten befassen soll, wenn die Erfolgsaussichten doch empirisch gering sind.⁵ Hat sich das föderale Heilsversprechen gegenüber der Diagnose verselbständigt? Folgen die Anhänger des Konzepts einem föderalen Messia-

2 Terry Martin (2001): *The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Ithaca/NY: Cornell University Press; Philip G. Roeder (1991): *Soviet Federalism and Ethnic Mobilization*, in: *World Politics*, vol. 43, No. 2 (Jan.), 196-232; Ronald Grigor Suny (1993): *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford: Stanford University Press; Rogers Brubaker (1996): *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press; Henry Hale (2000): *The Parade of Sovereignties: Testing Theories of Secession in the Soviet Setting*, in: *British Journal of Political Science*, vol. 30 (Jan.), 31-56; Valerie Bunce (1999): *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press; Jack Snyder (2000): *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: W.W. Norton & Co.

3 John McGarry; Brendan O'Leary (2007): *Federation and Managing Nations*, in: Burgess, Pinder (eds.), 180-211, hier 180f.

4 Einen Überblick bietet Henry Hale (2004): *Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse*, in: *World Politics*, vol. 56 (January), 165-193.

5 Ilan Peleg (2007): *Democratizing the Hegemonic State. Political Transformation in the Age of Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 24f.

nismus, der sich empirischen und theoretischen Anfechtungen gegenüber störrisch verschließt? Leiden die unbeirrbareren Föderalisten unter einer *déformation professionnelle*? Berechtigte Rückfragen – doch pauschale Zurückweisung dürfte ebenfalls einer Voreingenommenheit geschuldet sein. Meist werden nämlich nur Fälle des Scheiterns dokumentiert, nicht des Gelingens oder zumindest der Einhegung von kollektiver Gewalt. Und selbst wenn Föderationen scheitern, weisen unitarische Systeme unter vergleichbaren Bedingungen eine bessere Bilanz auf? Niemand käme auf die Idee, das Gesundheitswesen abschaffen zu wollen, weil Todesfälle unvermeidlich sind. Der Grund für die anhaltende Suche nach föderaler Konfliktregelung: Menschenleben könnten gerettet und politische Stabilität, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit gefördert werden.

Doch unter welchen Voraussetzungen trägt Föderalismus zur Regelung von ethnischen Konflikten bei? Wie interagieren föderale Institutionen mit ethnischen Konflikten? Auf der Grundlage eines Vergleichs der institutionellen Bearbeitung von ethnischen Konflikten in Russland, Indien, Nigeria und Spanien versuche ich, theoretische und politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Ethnoföderalismus wird dabei an Erfordernissen der Konfliktregelung gemessen. Untersucht werden Bedingungen, unter denen Konfliktregelung wirksam sein kann. Aufgezeigt werden Möglichkeitsfelder, nicht Hoffnungen oder wohlfeile Verhaltensmaßregeln.

Die Untersuchung konzentriert sich auf den Zusammenhalt existierender Vielvölkerstaaten („*staying-together federalism*“), sie behandelt nicht, warum unabhängige Einheiten sich föderalisieren („*coming-together federalism*“). Im Vergleich zur Föderalisierung vormals unabhängiger Einheiten – historisch extrem selten – sind der mögliche Zerfall existierender Vielvölkerstaaten und die Föderalisierung von unitarischen Staaten von weitaus akuterer Bedeutung.

Strategien zur Reduktion von Gewalt in ethnischen Konflikten firmieren mal als „Konfliktmanagement“, mal als „Konfliktregelung“, dann wieder als „Konfliktlösung“ oder als „Konflikttransformation“. Die Oberbegriffe unterscheiden sich nach der Radikalität der intendierten bzw. für möglich gehaltenen Umwandlung von Konfliktursachen und Konfliktmustern. „Konfliktmanagement“ zielt auf einen möglichst gewaltfreien *Modus Vivendi*, d.h. auf Eskalationskontrolle.⁶ „Konfliktregelung“ ruft eine weiterführende Konnotation hervor – die Möglichkeit der verfahrenstechnischen und substantiellen Regelung, d.h. eine nachhaltige Veränderung von Verhaltensmustern kraft Institutionalisierung. „Konfliktlösung“ wiederum strebt die Beseitigung „tiefer liegender“ Konfliktursachen, die Wiederherstellung von zerstörten Beziehungen zwischen Gruppen, d.h. eine soziopsychologische Annäherung, wenn nicht gar Versöhnung zwischen Konfliktparteien an. „Konflikttransforma-

6 Marc Howard Ross (1993): *The Management of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective*, New Haven: Yale University Press.

tion“ schließlich legt den Fokus auf inter-personale bzw. soziale Beziehungen, auf Kommunikationsstrukturen, einen „gerechten“ Frieden, die Befriedigung von Grundbedürfnissen und auf „konstruktive“ Konfliktkulturen.⁷ Weitergehende Vorstellungen zur Konfliktlösung bzw. der Konflikttransformation gehen implizit oder explizit von strukturellen Gewaltursachen aus, deren Beseitigung erst zum „positiven Frieden“ führe.⁸

An welcher normativen Ansatzhöhe bzw. Interventionstiefe soll und will sich Konfliktbearbeitung messen? Die genannten Oberbegriffe sind meist selbst gewählte Labels, die sich nach einer recht willkürlichen Kombination von Eigenschaften, Konnotationen oder Assoziationen unterscheiden. Die folgende Untersuchung orientiert sich aus normativen und pragmatischen Gründen am Leitbild der Konfliktregelung; es geht um mehr als Konfliktmanagement (im Sinne von Verhaltenskontrolle) und um weniger als Konfliktlösung oder Konflikttransformation. Konfliktregelung basiert auf expliziten oder impliziten Grundannahmen über Konfliktursachen und mögliche Interventionspunkte.

Die Entscheidung für Ethnoföderalismus als Konfliktregelung resultiert aus der Beobachtung, dass die Alternativen prima facie geringe Überzeugungskraft aufweisen. Der klassische homogenisierende Nationalismus ist im Zeitalter der Demokratie und Menschenrechte als Konfliktregelungsmechanismus weitgehend diskreditiert. Eine funktionierende Demokratie, die den relevanten ethnischen Gruppen vielfältige Zugangskanäle zum politischen System gewährt und durch ein hohes Maß an Vertrauen in repräsentative, exekutive und rechtsstaatliche Institutionen charakterisiert ist, könnte theoretisch ohne ethnoföderale Arrangements auskommen. Das Vertrauen marginalisierter ethnischer Gruppen in Demokratie scheint freilich für sich genommen nicht auszureichen. Die manifesten Forderungen nicht-dominanter Gruppen in Demokratien wie Frankreich, Italien oder Großbritannien illustrieren dies.

Ethnischer Föderalismus weist gegenüber seinen Konkurrenten einige Vorteile auf. Ein Vorzug liegt in der symbolischen Anerkennung von mehr als einem Staatsvolk und der Abkehr vom Konzept des homogenen Nationalstaates. Nationalismus reagierte historisch auf Fremdherrschaft anstelle indirekter Herrschaft.⁹ Direkte bzw. unitarische Beherrschung erfordert jedoch

7 Thania Paffenholz (2010): *Civil Society and Peacebuilding*, in: Thania Paffenholz (ed.), *Civil Society & Peacebuilding. A Critical Assessment*, Boulder: Lynne Rienner, 43-64, bes. 51ff.; John Paul Lederach (2003): *The Little Book of Conflict Transformation*, Intercourse/PA: Good Books.

8 Johan Galtung (1975): *Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt; Dieter Senghaas (Hg.) (1976): *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion*, Frankfurt/Main: Suhrkamp; Michael Roth (1988): *Strukturelle und personale Gewalt. Probleme der Operationalisierung des Gewaltbegriffs von Johan Galtung*. Forschungsbericht der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/Main.

9 Michael Hechter (2001): *Containing Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 99.

Kontrolle und ist von daher mit hohen Kosten verbunden. Kontrollregime, die auf der Hegemonie einer bzw. weniger ethnischen Gruppen über marginalisierte Gruppen basieren, sind durchweg durch ethnischen Nationalismus zu Lasten staatsbürgerlicher Identifikationen und ein entsprechend hohes Konfliktpotential charakterisiert.¹⁰ Schließlich lebt die Konkordanzdemokratie, die lange als Königsweg der Konfliktregelung offeriert wurde, von Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen kann.

1.2 Konfliktursachen

Jedes Reden über Konfliktregelung muss ausweisen, welche Art von Konflikten bearbeitet werden soll. Doch über das Verständnis und die Ursachen von ethnischen Gewaltkonflikten gibt es eine schier endlose Literatur. Gemeinhin konkurrieren bei der Erklärung von Gewaltkonflikten strukturalistische mit aktorszentrierten Deutungen und unter letzteren wiederum rationalistische mit sozialpsychologischen. Strukturelle Sichtweisen sehen Konflikte in objektiven Merkmalen der Gruppen und sich daraus ergebenden exklusiven Ansprüchen begründet. Politik hat in einer strukturellen Sicht nur begrenzten Einfluss auf den Charakter und die Intensität der Konflikte. Die beste Befriedungsstrategie wäre, folgt man dieser Sicht, dem ethnischen Nationalismus so schnell wie möglich nachzugeben und jede Gruppe, die dies massiv genug anstrebt, aus den „Völkergefängnissen“ in die Nationalstaatlichkeit zu entlassen, d.h. den Gruppenforderungen „Gerechtigkeit“ widerfahren zu lassen. Rationalistische Theorien nehmen Geiz oder Gram („greed or grievance“) als primäres Motiv an. Sozialpsychologische Theorien hingegen gehen von einem Konflikt unversöhnlicher „Identitäten“, einem „Kampf um Anerkennung“ oder von partikularen, am Eigennutz orientierten sozialen Orientierungen und Interpretationen aus.¹¹

Ethnische Konflikte sind gewiss mehrdimensional; materielle und immaterielle Dimensionen lassen sich kaum säuberlich trennen oder simpel gegenüberstellen. Es handelt sich um Gruppenkonflikte um Interessen, öffentliche Güter, Werte, „Identitäten“, um Reputation, Anerkennung, Sicherheit und Vorstellungen von Gerechtigkeit. Konfliktparteien streben nach Gewinnen sowohl im Verhältnis zu ihren Interessen und ihrem Wertesystem. Konflikte sind folglich eine Strategie zur Maximierung des Nutzens für konkurrierende Gruppen. Konflikte handeln von divergierenden Interessen, Bedingungen, die sie hervorbringen, und der Art, in der sie wahrgenommen, dargestellt, ideolo-

10 Peleg (2007): 2f.

11 Mats Berdal, David Malone (eds.) (2000): *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner; verschiedene Erklärungen zu „Identitätskonflikten“ bietet Henry A. Hale (2008): *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*, Cambridge: Cambridge University Press, bes. 17-33.

gisiert und fundamentalisiert werden. Folgt man dieser Sicht, dann existieren Konflikte nicht objektiv, d.h. unabhängig von den Konfliktstrategien, Wahrnehmungen und Interpretationen der Akteure. Sind es die Gewinnerwartungen der Gewaltakteure, dann müsste Konflikttransformation an den Interessenkalkülen ansetzen; sind es politische, ökonomische oder soziale Gerechtigkeitserwartungen, dann müssten die als ungerecht empfundenen Strukturen geändert werden. Sind es Überlebensängste und Sicherheitserwartungen, dann müsste die öffentliche Ordnung im Zentrum stehen. Die Zusammenhänge zwischen Strukturen und Konfliktverhalten sind freilich vieldeutig; von daher ist mitnichten klar, was als tiefer liegende Konfliktursache identifiziert und transformiert werden soll.

Die Anzahl, Zusammensetzung, relative Größe, die sozioökonomischen Kapazitäten, die Selbstorganisation und die Dynamik ethnischer Gruppen beeinflussen zweifellos die Dimensionierung ethnischer Konflikte. In Gesellschaften mit einer dominanten Volksgruppe oder der Hegemonie einer ethnokulturellen Gruppe wird gemeinhin eine Assimilation bzw. Integration von marginalen Gruppen erwartet bzw. durch staatliche Politik forciert. Hierarchiekonflikte sind meist ausgeprägter in Fällen, wo eine dominante Kernnation Assimilierungszwänge ausübt, als in einer Föderation, in der mehr oder minder ebenbürtige Gruppen koexistieren. Brendan O'Leary hat die These vertreten, dass gerade das Fehlen einer dominanten ethnischen Gruppe zusätzlicher Mechanismen für das Funktionieren einer demokratischen Föderation erfordert.¹² Dieser Logik zufolge fungiert eine dominante Gruppe als integratives Gravitationszentrum. Mit der Zunahme der effektiven Zahl ethnischer Gruppen wüchse hingegen der Bedarf an Integration. Vielvölkerstaaten mit einer Vielzahl ethnischer Gruppen stehen zweifellos vor anderen Problemen als solche mit einer dominanten Kernnation oder bi-nationale Föderationen. Bi-nationale Föderationen tendieren zum Antagonismus bis hin zu permanenten Sezessionsdrohungen (Beispiele sind Kanada, Belgien und die frühere CSSR). Bei einer großen Zahl ethnischer Gruppen könnte hingegen die Stabilität zunehmen, weil keine Gruppe über absolute Vetomacht verfügt. Infolge der Probleme des Kollektivhandelns kann Vielfalt auch die Mobilisierungsfähigkeit begrenzen. Zudem sind wechselnde Koalitionen bei einer großen Anzahl an Einheiten möglich. Die Anzahl, Größe und die Merkmale von Gruppen dürften somit den Charakter und die Regelungskapazitäten des Ethnoföderalismus beeinflussen.

Katharine Adeney stellte eine positive Korrelation zwischen der Anzahl föderaler Gebietseinheiten und der Überlebenswahrscheinlichkeit von Föderationen her. Demnach scheiterten im Zeitraum von 1900 bis 2011 20 von 46 Föderationen (= 43%). Insgesamt ist die Überlebenswahrscheinlichkeit von

12 Brendan O'Leary (2001): An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue, in: Nations and Nationalism 7/3, 273-296, hier 288.

Föderationen folglich nicht beeindruckend, doch am häufigsten war das Scheitern bei Föderationen mit zwei bis drei Einheiten (75%), am geringsten bei Föderationen mit mehr als 13 Einheiten (13%).¹³ Für Vielvölkerstaaten mit einer vergleichsweise hohen Anzahl an Gebietseinheiten (und damit ethno-territorialen Gruppen) dürfte folglich Föderalismus eher Schutz vor Staatszerfall bieten als in bi- oder tri-nationalen Staaten. Freilich sind demokratische und autoritäre Föderationen in den Vergleich eingegangen, und demokratische Föderationen scheitern jedoch definitiv häufiger. Bedeutsam sind folglich nicht nur strukturelle Ausgangsbedingungen und föderale Institutionen an sich. Der Erfolg dürfte vom demokratischen Regimecharakter, der Rechtsstaatlichkeit, dem freiwilligen Zusammenschluss, der zeitigen Reaktion auf Gravamina und Elementen der Konkordanzdemokratie abhängen – so die Annahme von McGarry und O’Leary.¹⁴ Ohne an dieser Stelle bereits die politischen Variablen en detail zu diskutieren, scheint zumindest ein vorläufiger Befund gegeben: neben der Anzahl der Einheiten wirkt sich der Regimetyp auf Erfolg oder Misserfolg aus.

Konträr zur These vom bestandswahrenden Einfluss einer dominanten ethno-nationalen Gemeinschaft stellt Henry Hale die Behauptung auf, dass das Vorhandensein einer ethnischen Kernregion die Sezessionsgefahr erhöhe, diese könne nämlich auch ohne die Minderheiten existieren.¹⁵ Nicht gesellschaftliche Konfliktlinien oder institutionelle Gegebenheiten, sondern die Größe der Kernnation wäre damit ausschlaggebend für das Überleben einer multi-ethnischen Föderation. Hales Argumentation läuft darauf hinaus, dass weder Institutionen noch Politik über den Zerfall einer Ethnoföderation entscheiden, sondern der Sezessionswille einer ethnischen Kernregion. Diese Konstellation ist freilich ein hypothetischer Sonderfall. Die Kerne kontrollieren meist das Zentrum, insofern ist ein Antagonismus von Kern und Zentrum selten. Zudem beanspruchen Kerne meist eine Hegemonie, die über den eigenen Kern hinausgeht – der einzige jüngere Fall, in dem sich eine Kernnation mehr oder minder freiwillig von nicht-dominanten Gruppen trennte, ist die Souveränitätserklärung Russlands gegenüber der Sowjetunion. Gewiss war erst die Ablösung Russlands tödlich für die Sowjetunion, doch darauf lässt sich keine theoretische Aussage aufbauen. Die russische Opposition um den späteren Präsidenten Jelzin wollte sich gerade vom politischen Kern des Sowjetsystems lösen; der Begriff „Kern“ ist mithin in diesem Fall missver-

13 Katharine Adeney (2011): *Similar Inheritances but Very Different Outcomes: Federalism in India and Pakistan*. Paper Prepared for Presentation at the International Research Workshop “History as Politics and Politics as History: The Contemporary Significance of Historical Legacies in Federal States and Federal Political Systems”. University of Kent, Canterbury, 3.-8.4.2011. Die Anzahl der föderalen Staaten in den jeweiligen Kategorien (2-3 Einheiten; 4-7 Einheiten; 8-12 Einheiten und mehr als 13 Einheiten) variiert, doch der Trend scheint insgesamt eindeutig: je mehr föderale Einheiten, umso geringer die Rate des Scheiterns.

14 McGarry; O’Leary (2007), 203f.

15 Henry Hale (2004), 165-193.

ständig. Die Sezession einer Kernnation ist stets mit Machteinbußen über Minderheiten oder Randgebiete und Prestigeverlust verbunden, weshalb eine Kernnation kaum Anreize habe dürfte, sich von Randgebieten freiwillig zu trennen. Staatszerfall dürfte zudem auf mehr Gründe als nur die Existenz eines Kerns zurückzuführen sein. Die meisten von Hale angeführten Fälle von Sezession durch eine vermeintliche Kernregion, nämlich Bosnien-Herzegowina, Belgien, die Tschechoslowakei, Nigeria und Jugoslawien, weisen in Wirklichkeit diese Kernregion gar nicht auf.¹⁶ Eine Perspektive, die sich deterministisch auf strukturelle Voraussetzungen kapriziert, läuft Gefahr, die Rückwirkungen politischer Institutionen zu unterschätzen.

In Auseinandersetzung mit den konventionellen Deutungen für ethnische Gewaltkonflikte, nämlich dem „Vielfalt-nährt-Konflikt“-Argument, der „Geiz oder Gram“-Debatte, dem Fokus auf „Gelegenheiten“ oder der Untersuchung der Voraussetzungen ethnischer Mobilisierung halten Andreas Wimmer et al die Segmentierung und Exklusion größerer Teile der Bevölkerung, d.h. den Kampf um Zugang zu staatlicher Macht, für ausschlaggebend. Die Inklusivität politischer Institutionen spielt demnach eine signifikante Rolle. Allerdings nehmen laut Wimmer et al – konträr zum impliziten Plädoyer für Inklusion – interne Machtkämpfe mit dem Zuwachs an macht beteiligten Gruppen („power sharing“) zu.¹⁷ So widersprüchlich die Botschaft sein mag, sie macht zumindest deutlich, dass der Charakter politischer Institutionen auf die Intensität ethnischer Konflikte zurückwirkt. Dies gilt auch für den Föderalismus. Ethnischer Föderalismus reagiert auf gesellschaftliche Anforderungen, zugleich ist er ein politisch-institutionelles Angebot, das sich auf die Forderungen ethnischer Gruppen auswirkt. Die Politisierung von Ethnizität ist folglich in einen politischen Kontext eingebunden und mitnichten strukturell überdeterminiert. Die ethnische Struktur ist nicht per se gleichbedeutend mit manifesten Konflikten. Plurale bzw. ethnisch heterogene Gesellschaften sind nicht notwendig „tief gespalten“. Nur wo Ethnizität der primären politischen Mobilisierung dient, stellt sich das Integrationsproblem.

Die Empirie zur strukturellen Verursachung von Gewalt ist folglich komplex. Wie immer man „strukturelle Gewalt“ definiert, der Zusammenhang mit tatsächlicher Gewalt ist nicht mechanisch. Statistisch erlaubt z.B. niedriger Wohlstand (oder Armut) keine Vorhersage über Gewaltausbrüche. Ethnodemographische Vielfalt korreliert mit Gewaltkonflikten nur in einem eng begrenzten Set an Fällen.¹⁸ Die Wahrscheinlichkeit nimmt indes zu, wenn in Gesellschaften mit niedrigen Einkommen eine ethnische Homogenisierungs-

16 Hale konnte im Übrigen nur in der Hälfte der von ihm zusammen getragenen Fälle mit einer vermeintlichen „Kernregion“ eine Sezession diagnostizieren: Die Evidenz ist schwach. Vgl. Hale (2004): 179.

17 Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman, Brian Min (2009): Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set, in: American Sociological Review, vol. 74 (April), 316-337.

18 Wimmer et al (2009), 335.

politik betrieben wird. Das Ausmaß an Ressentiments oder kultureller Distanz zwischen Gruppen erlaubt statistisch keine Vorhersagen zur Gewalt. Ethnische Heterogenität führt nicht zu intensiverer Gewalt – Zersplitterung an sich erlaubt keine Gewaltvorhersagen. Allerdings korreliert die territoriale Konzentration von ethnischen Gruppen mit der Gewaltintensität.¹⁹ Fazit: Die Rede von der strukturellen Gewalt ist allzu pauschal, um Vorhersagen zur tatsächlichen Gewaltanwendung zuzulassen.

Systematische Gewaltanwendung wird stets durch unsichtbar gemachte Opfer, moralische Schlaftabletten, die Gleichschaltung qua Fragmentierung und Arbeitsteilung beim Töten, die Marginalisierung intermediärer Personen und die Legitimation durch „höhere“ Autoritäten ermöglicht. Die Wahrscheinlichkeit von Gewalt nimmt zu, wenn soziale und kommunale Selbstregulierung verschwindet und Graswurzel-Interessen verarmen, wenn politische Pluralität und ethnische Vielfalt nicht mehr Ausdruck finden können. Interessen sind freilich kein direkter Ausfluss von strukturellen Gegebenheiten. Die Verfolgung von Interessen wird vielmehr von psychokulturellen Dispositionen beeinflusst, d.h. dem sozialen Prozess der Formierung, Aggregation und Artikulation dieser Interessen. Interessen und psychokulturelle Dispositionen lassen sich folglich nicht strikt voneinander trennen, dies gilt dann auch für Strategien der Konfliktbearbeitung. Ein Einstellungswandel ist somit erst wahrscheinlich, wenn der Sicherheit und den Interessen der unterlegenen Gruppe entgegengekommen wird. Dialogprozesse mögen zwar Gruppenimages ändern, Feindbilder verlieren jedoch erst ihre Funktionalität, wenn Bewegung in die Interessenkalküle kommt. Zu erwarten, dass Konfliktparteien ihre Interessen zugunsten eines „Dialogs“ an sich oder einer „konstruktiven Konfliktkultur“ aufgeben, ist idealistisch, wenn nicht gar naiv.²⁰ Durch eine konstruktive Konfliktbearbeitung können geschlossene Wahrnehmungsmuster möglicherweise deutlich gemacht und für nuancierte Wahrnehmungen geöffnet werden. Analogien, alternative Interpretationen und Verbindungen zwischen den Dispositionen der Konfliktparteien lassen sich möglicherweise aufzeigen. Die fundamentalen Weltansichten und Gruppennormen werden sich jedoch infolge von Moderation, Mediation oder externer Beratung kaum auflösen. Dass ein Interessenausgleich nicht durch Fundamentalideologien verhindert wird, wäre bereits ein Fortschritt.

Eine fundamentalistische Sicht sieht Gruppenkonflikte – insbesondere ethnische – als immateriellen Kampf um Würde, Selbstwertgefühl, exklusive Werte, Zugehörigkeit und Statuserhöhung im Verhältnis zu anderen Gruppen, d.h. als Kulturkampf.²¹ Unabhängig von politischem und sozialem Wandel

19 David Laitin (2007): *Nations, States, and Violence*, Oxford: Oxford University Press.

20 Dass rationalistische Interessen und subjektive Dispositionen sich nicht trennen lassen, betont Marc Howard Ross (1993): *The Culture of Conflict. Interpretations and Interests in Comparative Perspective*, New Haven, London: Yale University Press, 199.

21 Siehe dazu die Beiträge in Henri Tajfel (ed.) (2010): *Social Identity and Intergroup Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.

dient Ethnizität stets als vereinfachende Information, um Schlüsse auf das Verhalten von politischen Akteuren zu ziehen. Ethnische Kategorien dienen der schnellen und leichten Identifikation von Akteuren, d.h. der Reduktion von Informations- und Transaktionskosten in einem Umfeld, das durch begrenzte Informationen gekennzeichnet ist.²² Mit Angehörigen der eigenen Gruppe werden sprachliche und symbolische Codes geteilt. Das Vorverständnis signalisiert Vertrauen und Solidarität, während die Zugehörigkeit zu einer „fremden“ Gruppe Vorurteile aktiviert. Ethnische Kategorien bedienen Erwartungen auf politische oder materielle Patronage. Ob es dem individualrechtlichen Verständnis gefällt oder nicht, Menschen identifizieren sich wechselseitig über Gruppenmerkmale, die außerordentlich persistent sind.

Das Ringen um Anerkennung und Selbstwert ist besonders ausgeprägt, wenn eine Gruppe stigmatisiert wird. Die Psychologisierung von Gruppenkonflikten erklärt jedoch nicht hinreichend, unter welchen Umständen sich Gruppengrenzen verhärten und Gewaltakte sprachlich-kulturell legitimiert oder stattdessen Gruppengrenzen diffus oder durchlässig werden. Doch selbst wenn Gruppenkonflikte nicht ausschließlich um Wertschätzung kreisen, scheint die Grundannahme stichhaltig: Ethnizität (und Föderalismus als institutionelle Antwort) handeln von der Nicht-Diskriminierung aufgrund von Herkunftsmerkmalen oder, positiv gewendet, der Anerkennung von Differenz. Wo Eigenheit stigmatisiert wird, sind negative Aktions-Reaktions-Muster wahrscheinlich. Häufig ist Gruppenstigmatisierung – beispielsweise wenn Kurden nur als Türken gelten – von unmittelbarer politischer Brisanz. Obschon eine Gruppe extrem diffus sein mag, kann der Anspruch anderer, den Status zu definieren oder Anerkennung zu verweigern, massiven Widerspruch hervorrufen. Das Integrationsproblem ist mithin in Vielvölkerstaaten nicht eine mechanische Folge von heterogenen Gruppenmerkmalen – die Anerkennung und politische Organisation von Ethnizität wirft eigene Integrationsprobleme auf.

Freilich wirft der „Kampf um Anerkennung“ viele Fragen auf. Wer soll das Subjekt der Anerkennung sein – erkennt eine Mehrheit eine Minderheit an, ist es „der Staat“ oder geht es um die wechselseitige Anerkennung von Gruppen, und wenn ja, was passiert, wenn die Bedingung der Wechselseitigkeit nicht erfüllt ist? Ist der Akt der Anerkennung blockiert, wenn eine Seite die Anerkennung verweigert und nicht anerkennt, was die andere anerkannt haben will? Wenn Anerkennung an Wechselseitigkeit gebunden ist, wie soll diese dann überwunden werden, da jeder Akteur den Akt der Anerkennung als Vorleistung vom anderen erwarten mag – eine Art „Gefangenendilemma“ – und Anerkennung umso mehr verweigern wird, je weniger das Gegenüber zu dieser Vorleistung bereit ist? Und was soll im Akt der Anerkennung anerkannt

22 Kanchan Chandra (2004): *Why Ethnic Parties Succeed. Patronage and Ethnic Head Counts in India*, Cambridge: Cambridge University Press, besonders Kapitel 2; Samuel Popkin (1996): *Information Shortcuts and the Reasoning Voter*, in: Bernard Grofman (ed.): *Information, Participation, and Choice*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 28.

werden – die Differenz, jede Art von Differenz oder eine Gleichwertigkeit der Individuen oder gar der Kulturen, d.h. das Verbindende statt Trennende?

Im Unterschied zum Liberalismus der Aufklärung handelt moderne Identitätspolitik von der Anerkennung der Differenz. Charles Taylor bringt den Kontrast auf den Punkt: „Während die Politik der allgemeinen Würde auf etwas Universelles zielt, auf etwas, das für alle gleich ist, auf ein identisches Paket von Rechten und Freiheiten, verlangt die Politik der Differenz, die unverwechselbare Identität eines Individuums oder einer Gruppe anzuerkennen, ihre Besonderheit gegenüber allen anderen.“²³ Bedeutet Anerkennung dann jedoch, dass jede Emanation von „Kultur“ im Sinne eines kulturellrelativistischen Pluralismus ein Recht auf Anerkennung und damit auch Bestand genießt? Oder gibt es Grenzen der Anerkennung, etwa aufgrund der Annahme von zivilisatorischen Universalien (z.B. der Menschenwürde oder gar der Menschenrechte)? Gibt es folglich einen normativen Gehalt für eine „Politik der Anerkennung“? Axel Honneth, einer der philosophischen Wortführer der Politik der Anerkennung, erkennt im Akt der Anerkennung die Entfaltung von Potentialen, die durch anerkennende Reaktionen in aktuelle Fähigkeiten verwandelt würden. Anerkannt werden sollen laut Honneth (in Anlehnung an Hegel) jene „Werte“, die wir dank unserer Sozialisation an Subjekten wahrnehmen und dementsprechend anerkennen können.²⁴ Damit wäre jedoch eine Grenze für die Anerkennung markiert – wir könnten nur anerkennen, was wir aufgrund unserer Sozialisation selbst wertschätzen. Wie sollten wir dann jedoch zu allgemein gültigen Maßstäben der Anerkennung kommen, die jenseits unseres sozialisationsbedingten Repertoires liegen? Charles Taylor fordert, „daß wir den Kulturen die Möglichkeit einräumen sollen, sich innerhalb vernünftiger Grenzen selbst zu behaupten.“²⁵ Die „vernünftigen Grenzen“ werden freilich nicht näher bestimmt. Taylor hält die „Annahme der Gleichwertigkeit“ – im Unterschied zu einem Rechtsanspruch auf Gleichwertigkeit – für den Kern der Anerkennung; wir sollten offen sein für die Möglichkeit, das andere Kulturen gleichwertig sind, selbst wenn wir keine objektiven Urteile darüber abgeben können. Eine Offenheit für die Möglichkeit der Bereicherung kann jedoch, nach Kenntnisnahme, auch dazu führen, eine andere Kultur für barbarisch zu halten. Letztlich formuliert Taylor für die Politik der Anerkennung einen opportunistischen Maßstab: Verkennung oder Nicht-Anerkennung sei heute „in den Rang eines Schadens erhoben worden.“²⁶ Kurzum, Anerkennung wäre demnach eine Form der Schadensbegrenzung. „Lieber früher anerkennen als später mit Schadensklagen konfrontiert sein“, könnte man diese Position zusammenfassen. Auf die Frage nach dem norma-

23 Charles Taylor (1992): Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 25.

24 Axel Honneth (1992): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 327.

25 Taylor (1992), 50.

26 Taylor (1992), 51.

tiven Gehalt (mithin auch den Grenzen) einer Politik der Anerkennung bleiben die philosophischen Auskünfte außerordentlich diffus.

Kulturrelativisten (und im Gefolge zahlreiche Regionalspezialisten) behaupten eine fundamentale Differenz und Eigenwertigkeit von Kulturen. Werden Kulturen als primordial konzipiert, wäre mehr als eine symbolische Anerkennung von Unterschiedlichkeit und eine diffuse Wertschätzung für die vorgestellte Gleichwertigkeit von Kulturen kaum möglich. Werden Kulturen hingegen konstruktivistisch verstanden, d.h. als dynamischer, diskursiver, permanent umkämpfter Prozess zwischen und innerhalb von Gemeinschaften, dann könnte Anerkennung bedeuten, dass die Teilnehmer an solchen Diskursen sich wechselseitig des Potentials versichern, moralisch bedeutsame individuelle und kollektive Identitäten hervorzubringen und zu definieren. Eine abstrakte wechselseitige Zusicherung von Potentialen bietet freilich auch noch keine konkreten Antworten – zumal die Sprache der Anerkennung stets mit Konnotationen der Wiedergutmachung einhergeht. Vergangene Missachtung oder Opferdiskurse sind stets beim Ruf nach Anerkennung präsent. Nach Anerkennung ruft am lautesten, wer aufgewertet sein möchte. Selbst wenn also bei näherer Betrachtung Subjekt und Objekt der Anerkennung vieldeutig sind, ist der Kampf um Anerkennung eine diskursive Achse, durch die ethnische Konflikte emotional hoch aufgeladen werden. Wir können an dieser Stelle nur feststellen, dass ethnische Konflikte in die Sprache der Anerkennung gekleidet werden und damit Teil moderner Identitätspolitik sind, was auch immer die tiefere Bedeutung der Botschaften ist, die ausgetauscht werden. Und wir können konstatieren, dass grundsätzliche Verkennung, d.h. Herablassung, Ignoranz und Arroganz einer Kultur gegenüber einer anderen, kollektive Selbstbilder beschädigt und Gegenreaktionen provoziert, und zwar ungeachtet des normativen Gehalts.

Eine andere Sicht deutet ethnische Konflikte als Streben nach autonomen politischen Institutionen, d.h. um eine gewisse Kongruenz zwischen ethnischen bzw. kulturellen Eigenheiten der Gruppe (z.B. Lebensweise, Produktionsweise, Religion, Sprache) und öffentlichen Institutionen (z.B. Repräsentation, Schule, Bildung, Verwaltung, Ressourcenverteilung). Je mehr Dimensionen einer Gruppe in eins fallen oder sich verstärken – z.B. Ethnizität, Arbeitsteilung und ökonomische Stellung –, umso ausgeprägter ist demnach die Binnenkohäsion bzw. Solidarität der Gruppenmitglieder und folglich der Ruf nach autonomen politischen Institutionen.²⁷ In der Tat bezieht ethnischer Föderalismus – ähnlich dem Nationalismus – eine maßgebliche Legitimation aus dem unterstellten Kongruenzstreben: Jedem Volk sein Staat, und sei es ein föderaler Gliedstaat. Freilich sind auch hier Rückfragen angezeigt. Was ist konfliktiv? Konstituiert erst das Streben nach politischer Autonomie ein Volk oder geht es dem voraus, d.h. wie primordial ist ein Autonomieanspruch? In welchem Verhältnis steht das Streben nach politischer Autonomie

27 Ausführlich dazu Michael Hechter (1988): *Principles of Group Solidarity*, Berkeley: University of California Press.

zu anderen Willensbekundungen? Schließlich: In welcher Weise entsprechen die vermeintlichen Antworten – ein Nationalstaat oder ethnischer Föderalismus – den gehegten Erwartungen?

Wiederum andere sehen politisierte Ethnizität bzw. Nationalismus als einen Mechanismus, um Kollektivhandeln zu koordinieren und Kommunikation in Großgruppen zu erleichtern. Freilich könnten alle Argumente zu den Koordinations- und Kommunikationsfunktionen des Nationalismus jeder Großideologie zugeschrieben werden. Was zeichnet den Nationalismus bzw. die politisierte Ethnizität gegenüber anderen Ideologien aus, was bestimmt deren Wirkungsmächtigkeit? Historische Erklärungen verweisen gemeinhin auf die Säkularisierung, die Modernisierung, die Industrialisierung und die Entstehung von Nationalstaaten. Politikwissenschaftler tendieren wiederum zu instrumentalistischen Sichtweisen; sie erklären ethnische Konflikte gern zu einem Epiphänomen, einem ideellen Konstrukt, hinter dem sich tiefere Konflikte um Macht, Ressourcen und Institutionen, d.h. Verteilungsfragen, verbergen. Gewiss nähren nationalistische Bewegungen Erwartungen an Umverteilung, und Föderalismus könnte sie möglicherweise befriedigen. Folglich müsste eine gerechtere Verteilung von Macht und Ressourcen zum Niedergang des Nationalismus führen.

Nationalistische Symbole und Slogans legitimieren oder kaschieren materialistische Interessen, doch lassen sich nationalistische Bewegungen kaum auf eine Art „Gewerkschaft“ für sozial oder politisch Benachteiligte reduzieren, denn unter Kosten-Nutzen-Kalkülen ist Nationalismus mitnichten die einzige oder stets gewinnversprechende Option. Nationalismus liefert beileibe nicht zuverlässig, was er verspricht. Handelten ethnische Konflikte nur von materiellen Erwartungen, d.h. prinzipiell teilbaren Gütern, dann würden die wenigsten lang andauern, weil emotionale Mobilisierung nur ein Mittel zu anderen Zwecke wäre.

Eine andere instrumentalistische Sicht sieht im Nationalismus und ethnonationalistischen Konflikten Überlebensinteressen am Werk. Nationalismus mobilisiert Überlebensinstinkte von bedrohten oder sich bedroht fühlenden Gruppen. Gewalt ist folglich ein Phänomen der fundamentalen Verunsicherung, der physischen, institutionellen und moralischen Entwurzelung. Durch Pogrome geschürte Überlebensängste, d.h. Genozidfurcht, mobilisieren Gruppen und ziehen folglich Konfrontation und Eskalation nach sich.²⁸ Nationalismus ist demnach eine Art von sozialer Frühwarnung.

Nationalismus kann schließlich als Kompensation für mangelnde Ordnungsleistungen interpretiert werden. Wenn es einen Schuldigen für hohe und wiederkehrende Gewalt zwischen Gruppen zu geben scheint, dann wäre es dieser Sicht zufolge ein schwacher Staat, der unfähig ist, öffentliche Sicher-

28 Diese Beobachtung ist wiederholt gemacht worden, vgl. Crawford Young (1976): *The Politics of Cultural Pluralism*, Madison: The University of Wisconsin Press, 6; Henry Hale (2008): *The Foundations of Ethnic Politics. Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*, Cambridge: Cambridge University Press, 3.

heit, Rechtssicherheit und Dienstleistungen für seine Bürger anzubieten. Gelegenheit schafft Diebe – und Mörder. Befriedung würde also zuvörderst Zusicherungen gegen einen Zusammenbruch öffentlicher Ordnung bedeuten. Staatliche Ordnung wäre in diesem Sinne eine elementare zivilisatorische Erungenschaft, deren Fehlen zur nationalistischen Anomie führt.

Ich lege meiner Untersuchung letztlich eine konstruktivistische Sicht ethnischer Konflikte zugrunde, und zwar weil ich keinen Maßstab kenne, an dem sich ein „Nationalismus als Epiphänomen“ messen ließe. Dies schließt nicht aus, dass ethnische Konflikte bzw. Nationalismus ein Epiphänomen sind, der Reduktionismus („Mittel zu anderen Zwecken“) scheint mir jedoch empirisch nicht beweisbar. Unter ethnischen Konflikten sollen hier deshalb solche verstanden werden, in denen Ansprüche auf politische Macht und Ressourcen oder ideelle Forderungen im Namen von ethnischen Gruppen erhoben werden, für die eine Solidargemeinschaft und Kollektividentität reklamiert wird. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Gruppen objektive Kriterien für Ethnizität erfüllen, sondern nur, ob politisch relevante Forderungen im Namen von ethnischen Gruppen mobilisiert und vertreten werden. Ich betrachte ethnische Konflikte somit als Modus der Aggregation und Vertretung von Interessen und der Bestimmung von Selbst- und Fremdbildern. Wechselseitige Wahrnehmungen sind nicht notwendig an den politischen Organisationsgrad oder sonstige Akteurseigenschaften gebunden, sondern ein Phänomen öffentlicher Diskurse. Empirisch beobachtbare Ethnizität und ethnische Rhetorik sind nicht gleichbedeutend. Gleichwohl hat die Rhetorik Rückwirkungen auf Selbst- und Fremdwahrnehmungen: Fremdidentifikationen tragen zur Konstitution von Gruppen bei.

Das Missverhältnis zwischen politischen Kategorien („Volk“, „Nation“, „Nationalität“) und empirischer Realität ist nicht originell, es gilt auch für „Klassen“, „Rassen“ oder „Religionen“. Eine abstrakte „ethnische“ oder „nationale“ Gruppe, in deren Namen politische Ansprüche formuliert werden, mag empirisch unfassbar sein, gleichwohl aber eine machtvolle Ressource politischer Mobilisierung. Ethnische Gruppen mögen nur Kategorien oder Projektionsflächen sein und nicht eine soziologisch-empirische Tatsache, ein eminent politisches Faktum sind sie gleichwohl. Abgrenzungen zu anderen Gruppen werden durch die politisch-soziale Praxis verhärtet, d.h. der offene, dynamische, „konstruierte“, heterogene und häufig amorphe Charakter von Gruppen wird durch politische Grenzziehungen institutionalisiert und gewinnt so eine Substanz bzw. Materialität, die keine originäre Eigenschaft der Gruppe, sondern Ergebnis politischer Praxis ist.

Da institutionelle Arrangements stets Verteilungseffekte nach sich ziehen, ist in ethnischen Föderationen permanent von Auseinandersetzungen um institutionelle Regeln auszugehen.²⁹ Insbesondere die Territorialisierung von

29 Michail Filippov (2010): Federalizm, demokratija i problema „dobrosovestnych obzatelstv“ v otnošenii etničeskich men'sinstv, in: Andreas Heinemann-Grüder; Irina Busygina (Hg): Federalizm i etničeskoe mnogoobrazie v Rossii, Moskau: Rosspen, 60-79.

Ethnizität macht Gruppen spezifisch abgrenz- und wahrnehmbar. Ob Forderungen, die im Namen von Gruppen angemeldet werden, legitim sind, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen, ist zweitrangig: Gruppenansprüche werden von politischen Akteuren vorgetragen und sind in öffentlichen Diskursen entwickelter und weniger entwickelter Gesellschaften tief verankert.

1.3 Die Kontroverse

Kritiker des ethnischen Föderalismus argumentieren, dass die Institutionalisierung von Ethnizität Gruppengrenzen auf Kosten gemeinsamer Staatsbürgerschaft, der Individualrechte und einer übergreifenden föderalen Bindung verhärtete. Die Institutionalisierung von Ethnizität stelle Ressourcen für nationalistische Mobilisierung bereit, liefere Anreize für Sezession und sei gegenüber nicht anerkannten ethnischen Gruppen ungerecht.³⁰ Die Zuweisung von ethnischen Vertretungsrechten und der Schutz ethnischer Differenzen beeinträchtigt die Rechte von Mehrheiten und von Gruppen, die nicht als Staatsvolk anerkannt seien (= nicht-titulare Gruppen). Ferner tendierten ethnische Föderationen dazu, dass sich Ethnizität und Territorialität in einem ethnisch und regional fragmentierten Parteiensystem niederschlugen.

Ethnischer Föderalismus sei zudem demokratiefeindlich – einige Gruppen würden gegenüber anderen bevorzugt, der Demos als Ganzes sei dem „Terror von Minderheiten“ unterworfen, die für sich gleichsam höhere Legitimität als demokratische Mehrheiten beanspruchten. Ethnischer Föderalismus untermine zudem den Vorrang des Bundesrechtes und fördere Partikularismus. Ethnische, linguistische, religiöse und Stammesbindungen übersetzten sich in Forderungen nach politischer „Selbstbestimmung“, wodurch übergreifende nationale Bindungen und die Bundes- bzw. Verfassungstreue bedroht würden. Identitätsbasierte Politiker oder Parteien gewönnen die Oberhand. Die Befriedigung regionaler Vorlieben führe zur Tyrannei über „Minderheiten in der Minderheit“.³¹ Würde eine Region von einer „historischen“ Gruppe beherrscht, obschon sie in einer Minderheitenposition ist, dann meldeten nicht-dominante Gruppen regelmäßig Widerspruch an.³² Schließlich sei ethnischer Föderalismus diskriminierend, da er den demographischen Entwicklungen

30 Hudson Meadwell (1993): *The Politics of Nationalism in Quebec*, in: *World Politics*, vol. 45, 203-241, hier 200; zu den Vorbehalten gegen eine Institutionalisierung von Ethnizität vgl. Svante E. Cornell (2002): *Autonomy as a Source of Conflict. Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, in: *World Politics*, vol. 54 (January), 245-276.

31 Thomas O. Hueglin, Alan Fenna (2006): *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Peterborough: Broadview Press, 41f.

32 Rainer Bauböck (2000): *Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation*, in: Will Kymlicka, Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press, 366-394, hier 368.

zuwider laufe. Föderalismus präserviere Gruppenprivilegien unabhängig von der säkularen Unterminierung der ursprünglichen Legitimationsgrundlagen.

Prominente Föderalismusexperten wie Eric Nordlinger, Daniel Elazar, William Riker und Donald Horowitz haben tiefe Skepsis gegenüber Föderalismus als Konfliktregelung geäußert. Entweder wird eine Eskalation ethnischer Forderungen befürchtet, die Konfliktregelung anderen Elementen der politischen Kultur (z.B. dem demokratischen Prozess oder konsozialen Mechanismen) zugeschrieben oder die Integration übergreifenden Interessen, z.B. an gemeinsamer Sicherheit, attestiert.³³ Die kritische Sicht auf ethnischen Föderalismus wird ergänzt durch Integrationstheoretiker, die annehmen, dass Modernisierungs- und Lernprozesse oder funktionale Erfordernisse die Bedeutung ethnischer Bindungen ohnehin reduzierten.³⁴

Modernisierungs- und Integrationstheorien betrachten ethnische Gruppen häufig als ein historisches Relikt, das infolge von Assimilation von einer Staatsnation oder einer supranationalen politischen Gemeinschaft absorbiert würde. Ethnische Autonomie ist als Anachronismus, ethnische Nekrophilie, als „ein Museum sozialer und kultureller Antiquitäten“ denunziert worden.³⁵ Föderalismus ginge auch nicht, wie bisweilen angenommen, mit Dezentralisierung einher, so ein weiterer Kritikpunkt; die Abhängigkeit der Regionen von zentraler Umverteilung könne trotz Föderalismus gravierend sein. Die Kritik betont das Desintegrationspotential und Kaskadeneffekte der Privilegierung einzelner Gruppen. Symmetrische Föderationen werden demgegenüber bevorzugt, multi-ethnische Föderationen gelten als instabil.³⁶

Philip Roeder spricht beim ethnischen Föderalismus von einem „segmentierten Staat“; er meint damit Gliedstaaten, die sich auf die Unabhängigkeit vorbereiten. Segmentierte Staaten begünstigen laut Roeder die Hegemonie einer distinkten politischen Identität – ob diese ethnisch oder nationalistisch ist, lässt Roeder offen; doch lässt sein Hinweis auf indigene Eliten auf eine ethnische (oder koloniale) Grundlage für Segmentierung schließen. Autokra-

33 Eric Nordlinger (1972): *Conflict Regulation in Divided Societies*, Boston: Harvard University Press, 32; Daniel Elazar (1979): *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan: Turtledove, 29; William Riker (1969): *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?*, in: *Comparative Politics* (Oct.), 135-146, hier 142; Donald Horowitz (1985): *Ethnic Groups in Conflict*, Los Angeles: University of California Press, 628.

34 Karl W. Deutsch (1953): *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York (NY): John Wiley & Sons; Zdravko Mlinar, Henry Teune (1979): *The Developmental Logic of Social Systems*, London, Thousand Oaks: Sage; Ernst B. Haas (1964): *Beyond the Nation-State*, Stanford: Stanford University Press.

35 Svante E. Cornell (2002): *Autonomy as a Source of Conflict. Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, in: *World Politics*, vol. 54 (January), 245-276.

36 William Riker (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Co.; Charles Tarlton (1965): *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in: *The Journal of Politics*, vol. 27, No. 4 (Nov.), 861-874; Alvin Rabushka, Kenneth Shepsle (1972): *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus: Charles E. Merrill; Max Frenkel (1986): *Federal Theory*, Canberra: Australian National University.

tien in den „segmentierten Staaten“ können, so Roeder, die lokale Hegemonie verstärken. Die Hegemonie einer politischen Identität in den Segmenten profitiere von Uneinigkeit im Gesamtstaat, dem Ausmaß an regionaler Autonomie und der Monopolisierung von Ressourcen durch die Führer in den segmentierten Staaten.³⁷ Segmentierte Institutionen verkleinerten den Kreis jener, die an Zentrum-Peripherie-Verhandlungen beteiligt sind, diese tendierten zu Null-Summen-Spielen, zu Eskalation, einer Verengung der Bandbreite von Verhandlungen und der Ermächtigung jener Führer in den Segmenten, die die Kosten für den Zentralstaat in die Höhe treiben.³⁸ Je mächtiger die Führer in den Segmenten seien, je mehr diese über Hegemonie verfügten, je schwächer das Zentrum, je mehr externe Verbündete die Segmente hätten, je kulturell homogener sie im Binnenverhältnis und je heterogener im Verhältnis zum Zentralstaat seien, umso mehr sei Konflikteskalation und eine destruktive Dynamik zu erwarten. Roeders Argumente versuchen, verschiedene Erklärungsstränge für den Zerfall der Sowjetunion zu einer Theorie des „segmentierten Staates“ zu übererhöhen. Roeder räumt ein, dass nicht alle segmentierten Staaten gleich sind. Der Gesamtstaat kann nämlich beeinflussen, ob die Segmente eine Hegemonie politischer Identität erlangen; er verfügt zudem über unterschiedliche Interventionskapazitäten. In Demokratien fällt die Variation unter den „segmentierten Staaten“ stärker aus, zudem gelingt es den Segmenten weniger, politische Hegemonie zu gewinnen. Kurzum, Staatskapazitäten und Regimetyt beeinflussen erheblich, ob ein „segmentierter Staat“ zu Konflikteskalation führt – womit auch eine pauschale Aburteilung des ethnischen Föderalismus obsolet ist.

Befürworter des ethnischen Föderalismus halten ihn für konfliktregulierend.³⁹ Stabilität und Integration würden durch Föderalismus gefördert. Die Beibehaltung und der Ausbau ethno-föderaler Institutionen hätten positive Rückwirkungen auf die Integration. Multiethnizität finde einen Ausdruck in territorialer Autonomie. Assimilationszwänge würden eingehegt und ethnische Regionen könnten sich als Subjekte einer Föderation konstituieren. Weitere Vorteile bestünden im höheren Differenzierungspotenzial, der Erschließung zusätzlicher Legitimationsquellen und einer breiten Streuung von Partizipationschancen.

Die Legitimität des ethnischen Föderalismus wird letztlich in der Bewahrung von Frieden und Gerechtigkeit für benachteiligte Gruppen gesehen.⁴⁰

37 Philip G. Roeder (2007): *Where Nation-States Come From*, Princeton: Princeton University Press, 87.

38 Roeder (2007), 169 und 206-227.

39 Matthew Hoddle, Caroline Hartzell (2005): *Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War*, Ithaca: Cornell University Press, 102.

40 Nancy Bermeo (2002): *The Import of Institutions*, in: *Journal of Democracy* 13 (April), 96-110 spricht von „peace-preserving federalism“. Für eine Diskussion dieser Annahme siehe Kristin M. Bakke, Erik Wibbels (2006): *Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States*, in: *World Politics*, vol. 59 (October), 1-50.

Argumentiert wird mit der Anerkennung von Differenz, Toleranz, Pluralismus, der Bereicherung durch Vielfalt und Bescheidenheit angesichts differierender Normen.⁴¹ Im Unterschied zu einer Teilung bzw. Sezession sei Föderalismus um eine Diffusion von inter-ethnischem Problemdruck bemüht. Gruppen würden auf administrative Territorien aufgeteilt, und zwar ohne die hohen menschlichen Kosten einer meist gewaltsamen Landesteilung.⁴² Darüber hinaus wird von Föderalismus erwartet, dass die politischen Regimes in den ethnischen Regionen weniger exklusiv sind als ethnokratische Regimes, die infolge einer Sezession entstehen. Im Vergleich zu den Ergebnissen einer Sezession schütze Föderalismus die Minderheiten in der Minderheit.

Grundsätzlich basiert Föderalismus auf einer dem Gleichgewichtsdenken analogen Logik: Statt Null-Summen-Spielen bzw. Alles-oder-Nichts-Konflikten soll Stabilität durch Machtteilung, Kooperation und Verhandlungen erreicht werden. In multi-ethnischen Föderationen soll bestimmten Gruppen eine möglichst stabile Mehrheitsposition in einem Gliedstaat garantiert werden, d.h. ein Schutz dagegen, in eine strukturelle Minderheitenposition zu geraten.⁴³ Das Votum für Föderalismus in multi-ethnischen Gesellschaften beruft sich zudem auf Untersuchungen zur Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs und der Dauer von Bürgerkriegen: Ethno-linguistische und religiöse Fragmentierung korrelieren negativ mit Bürgerkriegen.⁴⁴ Sofern Föderalismus Gruppen fragmentiert, könnte ihm folglich eine deeskalierende Wirkung attestiert werden. Sofern Föderalismus zu ethnischer Diversifizierung beiträgt (statt zur Agglomeration ethnischer Großgruppen), könnte Föderalismus ebenfalls konfliktmindernd wirken. Die zugrunde liegende Logik besteht in der Begrenzung von kollektiven und insbesondere gewaltsamen Handlungspotentialen.

Angesichts dieser konträren Zuschreibungen und Erwartungen können alle Tugenden des Föderalismus zugleich als Laster angesehen werden. Die weithin bekannten Argumente der „Fluch oder Segen“-Debatte sind freilich selbst-referentiell und ideologisiert, vor allem aber sind sie aufgrund von Plausibilitätserwägungen nicht entscheidbar. Unterschiedliche strukturelle Ausgangsbedingungen, die Art der föderalen Arrangements und die Spezifik

41 Melissa S. Williams (2005): *Tolerable Liberalism*, in: Avigail Eisenberg, Jeff Spinner-Halev, *Minorities within Minorities. Equality, Rights, and Diversity*: Cambridge University Press, 19-40, bes. 29.

42 Zur Teilung von Gruppen als Konfliktlösung siehe Chaim Kaufmann (1996): *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Wars*, in: *International Security* 20 (Spring), 136-175; Chaim Kaufmann (1998): *When All Else Fails*, in: *International Security* 23 (Fall); Horowitz (1985), 588; Brendan O’Leary, Ian Lustick, Thomas Callaghy (eds.) (2002): *Rightsizing the State. The Politics of Moving Borders*, Oxford: Oxford University Press; zur Kritik an Teilungen siehe Nicholas Sambanis (2000): *Partition as a Solution to Ethnic War. An Empirical Critique of the Theoretical Literature*, in: *World Politics*, vol. 52 (July), 437-483.

43 Bauböck (2000), 368.

44 Paul Collier, Ibrahim Elbadawi, Nicholas Sambanis (2000): *How Much War Will We See? Estimating the Probability of Civil War in 161 Countries*, World Bank, Washington D.C.

der zu lösenden Probleme bestimmen die politischen Ergebnisse. Gegenüber den eingefleischten Feinden des Föderalismus und seinen ideologischen Freunden lautet mein Argument, dass das Scheitern von Föderalismus eine Frage des institutionellen Arrangements und Designs ist.

1.4 Messlatten für Konfliktregelung

Wodurch werden gewaltfreie, lösungsorientierte, deeskalierende Formen der Konfliktbearbeitung gefördert? Nicht die Lösung von Konflikten kann der Maßstab sein, sondern eine Konfliktbearbeitung, die (1) Gewalteskalation verhindert oder zumindest eindämmt, (2) die Feindschaft von Minderheiten gegenüber dem Staat und des Staates gegenüber Minderheiten vermindert und (3) das Überleben, die Freiheiten und Rechte von Angehörigen nicht-dominanter Gruppen schützt. Konfliktregelungsfähigkeit muss sich daran messen, ob die Logik des Ethnonationalismus an entscheidenden Interventionspunkten durchbrochen wird. Konfliktregelung versucht die ethnonationalistische Mobilisierung abzuwehren bzw. umzukehren. Letztere ist meist erfolgreich, wenn diverse politische, ökonomische und kulturelle Ansprüche in einer fundamentalistischen Ideologie aggregiert werden, das politische System systematisch diskriminiert, eine hohes Maß an Gruppenkohäsion vorliegt, Ressourcen für Nationalismus mobilisiert werden können und günstige Gelegenheiten für Gewalt vorliegen, z.B. ein schwacher Staat.⁴⁵ Ethnoföderalismus wird hier als Mittel zu Zwecken betrachtet, d.h. selbst dem Prüfkriterium der Konfliktregelung unterworfen.

Ich schlage zehn Messlatten für die Konfliktregelungsfähigkeit von Ethnoföderalismus vor. Die Mechanismen können sich ergänzen, in der Praxis werden sie jedoch kaum in ihrer Gesamtheit anzutreffen sein. Die Messlatten sind nicht additiv zu verstehen, sondern als Werkzeugkasten. Mängel in einer Dimension können möglicherweise durch Stärken auf einer anderen Ebene kompensiert werden. Im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus gehe ich davon aus, dass institutionalisierte Regelsysteme Handlungsspielräume definieren, das Akteursverhalten jedoch nicht determinieren. Ethnoföderalismus ist mithin eine institutionelle Gelegenheitsstruktur. Institutionelle Gelegenheiten und Anreize können sich indes widersprechen, Akteure müssen

45 Stephen Van Evera (1996): Hypotheses on Nationalism and the Causes of War, in: Charles A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities and the New Europe*, Ithaca, London: Cornell University Press, 136-157; Christopher Clapham (1998): Introduction: Analysing African Insurgencies, in: Christopher Clapham (ed.), *African Guerillas*, Oxford, Bloomington, Kampala, 1-18; Ted Robert Gurr (2000): *Peoples versus States. Minorities at Risk in the New Century*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press; Ted Robert Gurr (1998⁴): *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.