

Ulrich Schneckener

Politiken der Anerkennung

Modelle zur Konfliktregulierung in ethnisch pluralen Gesellschaften*

1. Einleitung

In der Debatte um den „demokratischen Frieden“, also um die Friedensfähigkeit von Demokratien nach außen, wird oftmals übersehen, daß diese Fähigkeit nicht zuletzt davon abhängt, ob es demokratischen Staaten gelingt, ihre sozialen und politischen Konflikte im Inneren gewaltfrei zu lösen. Diese Aufgabe, die Befriedung nach Innen, ist eine Grundvoraussetzung für einen nachhaltigen Prozeß der Demokratisierung. Gelingt dies nicht, scheitern in der Regel Versuche der Demokratisierung bzw. zerbrechen bereits bestehende demokratische Strukturen. Die Folge sind oftmals Staatszerfall und Bürgerkriege, d.h. gewaltsame Konflikte zwischen den Bewohnern des gleichen Staates, nicht selten verbunden mit erheblichen internationalen und regionalen Auswirkungen. Dieses Szenario betrifft vor allem Gesellschaften, deren Politik, aus welchen Gründen auch immer, primär durch ethnische Segmentierungen charakterisiert ist. Die grundlegende Frage lautet dann: *Wie läßt sich friedliche Koexistenz in Gesellschaften unter dem Vorzeichen kultureller Differenz organisieren und auf Dauer gewährleisten?* Diese Problematik betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Mehr- und Minderheiten bzw. ethno-nationalen Gruppen, die tatsächlich oder potentiell als Bürgerkriegsparteien auftreten.

Dieser Beitrag beschäftigt sich daher jenen makro-politischen Modellen der Konfliktregulierung, die einen Ausweg aus dem Bürgerkrieg bieten können: Zum einen gilt es *während* oder *nach* real existierenden Bürgerkriegen im Zuge von Friedensprozessen politische Lösungen aufzuzeigen (siehe Bosnien, Nordirland, Kosovo oder Zypern). Zum anderen gilt jedoch bereits *vor* einem konkret oder auch nur abstrakt drohenden Bürgerkrieg (siehe Spanien, Südtirol oder Korsika), Wege zu finden, die das Verhältnis

* Dieser Artikel basiert auf dem Buch *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2002), das von der AFK mit dem Christiane-Rajewsky-Preis 2003 ausgezeichnet wurde.

zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung auf eine geregelte Grundlage stellen. Den empirischen Bezugsrahmen bilden hier ethno-nationale Problemlagen in Europa, obgleich die vorgestellten Modelle grundsätzlich auch für ähnlich gelagerte Fälle in anderen Weltregionen relevant sind, wie Debatten über das politische System in Südafrika, in Indien, in Sri Lanka, in Afghanistan oder im Libanon zeigen.

2. Modelle zur Konfliktregulierung

Politiken der Anerkennung verfolgen die Absicht, im Zuge von Verhandlungsprozessen eine friedliche Koexistenz zwischen Mehrheit und Minderheit(en) zu etablieren und diese auf Dauer zu gewährleisten. Ob dabei die artikulierten kulturellen Differenzen zwischen Mehr- und Minderheit langfristig bestehen bleiben oder aber über Zeit an Bedeutung verlieren, ist für diesen Modus der Konfliktregulierung sekundär: Der entscheidende Punkt ist, daß die kulturelle Pluralität innerhalb eines Staates oder Gemeinwesens von der Mehrheitsgesellschaft bzw. der Zentralregierung offiziell anerkannt und respektiert wird. Diese prinzipielle Anerkennung ist jedoch mit politischen Konsequenzen verbunden, sie muß sich in eine Reihe von praktischen Maßnahmen und institutionellen Arrangements übersetzen, die nationalen Minderheiten bzw. ethno-nationalen Gruppen politische Selbst- und Mitbestimmung einräumen. Dieses Konzept umfaßt sowohl Formen der Selbstregierung (*self-rule*) als auch Teilhabe- und Repräsentationsrechte (*shared rule*). Der Begriff Anerkennung wird hierbei auf seine *politische* und *rechtliche* Dimension beschränkt; nicht gemeint ist etwa die *soziale* Anerkennung im Sinne von positiver Bewertung, gegenseitiger Wertschätzung oder Akzeptanz. Den Gegenüber als gleichberechtigten Verhandlungspartner anzuerkennen, seine Integrität zu respektieren und ihm die Möglichkeit zu geben, seine kulturelle Identität aufrechtzuerhalten, ist keinesfalls gleichbedeutend damit, seiner Lebensweise oder bestimmten kulturellen Praktiken ungeteilte Wertschätzung entgegenzubringen. Grundlegend für eine Politik der Anerkennung ist daher das Recht, seine eigene Kultur (Lebensweise) gemeinsam mit anderen Gruppenmitgliedern zu praktizieren, zu entwickeln, gegebenenfalls zu verändern und an nachfolgende Generationen weiterzugeben. Während Angehörige der Mehrheitsbevölkerung bzw. der Titularnation dieses Recht selbstverständlich für sich in An-

spruch nehmen können, bedürfen Mitglieder von Minderheiten bzw. ethno-nationalen Gruppen in der Regel besonderer Regelungen, die sie in die Lage versetzen, ihre kulturelle Identität wahren zu können, sofern und solange sie dies wünschen. Im folgenden werden die vier wesentlichen Grundmodelle der Konfliktregulierung kurz vorgestellt.

2.1.Minderheitenrechte

Die Garantie spezieller Rechte für Minderheiten ist die grundlegendste Variante einer Politik der Anerkennung. Ihre rechtliche Verankerung geschieht entweder im Rahmen der Verfassung, durch ein besonderes Minderheitengesetz und/oder durch bestimmte Einzelgesetze (z.B. Sprachen- und Mediengesetze, Schulgesetzgebung). Es handelt sich dabei insofern um Sonderrechte, weil sie über die klassischen liberalen Grundfreiheiten hinausgehen. Sie sind *gruppenbezogene* Rechte (und keine *Gruppenrechte* im strengen Sinne), die sowohl einen individuellen als auch einen kollektiven Bezug haben, da sie zwar von Personen in Anspruch genommen werden, aber zugleich die rechtliche Grundlage für eine kulturelle und politische (Selbst-)Organisation von Minderheiten bilden.

Der Vorteil des Instruments liegt vor allem in seiner flexiblen Anwendungsweise, mit der sowohl auf die spezifische ethno-graphische Situation im betreffenden Land als auch auf die Forderungen von Minderheiten reagiert werden kann. Die Vergabe von Minderheitenrechten ist in der Theorie weder abhängig von der Zahl noch von der Siedlungsweise der Gruppen. Die jeweiligen Rechte lassen sich im Detail spezifizieren und auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Minoritäten abstimmen. In der Realität sind Minderheitenrechte dennoch in erster Linie für nicht-territoriale Gruppen relevant und in der Regel auch für vergleichsweise kleinere Minderheiten, die nur einen geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung stellen. Der Korpus an Minderheitenrechten, wie er sich vor allem in den 1990er Jahren entwickelt hat, umfaßt Gleichstellungsrechte, kulturelle Rechte und politische Rechte. Unter *Gleichstellungsrechte* fallen jene Regelungen, die prinzipiell alle Gruppenmitglieder einschließen, da entweder die Gruppe insgesamt oder die einzelnen Mitglieder einen Anspruch darauf haben, gleichrangig mit der Mehrheitsbevölkerung behandelt zu werden, ohne dazu ihre kulturelle Mitgliedschaft aufge-

ben zu müssen. Dazu gehören das Recht auf Existenz, d.h. das Vorhandensein einer Gruppe wird nicht länger ignoriert oder gar geleugnet, das Recht auf Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung, das Recht auf ungehinderte Kontakte (auch über Staatsgrenzen hinweg) oder der Schutz vor Zwangsassimilation. Zu den *kulturellen Rechten*, deren Wahrnehmung dem einzelnen Gruppenmitglied freigestellt ist, zählen u.a. das freie Bekenntnis zu einer kulturellen Mitgliedschaft, den Erhalt der kulturellen Identität, das Recht auf den Gebrauch der eigenen Sprache sowie das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache. *Repräsentations- und Selbstverwaltungsrechte* sollen in erster Linie den (gewählten oder ernannten) Vertretern einer Minderheit die politische Arbeit ermöglichen und ihren rechtlichen Status gegenüber den staatlichen Behörden absichern. Darunter fallen das Recht auf eigene Organisationen und Vereinigungen, das Recht auf eigene Schul-, Bildungs- und/oder Kulturpolitik, das Recht auf politische Vertretung in Exekutive und Legislative sowie angemessene Repräsentation im öffentlichen Dienst. Noch einen Schritt weiter geht die Einrichtung von verfaßten Selbstverwaltungsorganen, sprich von "Minderheitenparlamenten", die sowohl die Interessensvertretung der jeweiligen Gruppe als auch bestimmte, teilweise hoheitliche Aufgaben übernehmen. Beispiele sind dafür die "Sami-Parlamente" in Norwegen, Schweden und Finnland, das System der Minderheiten-Selbstverwaltung in Ungarn und die gewählten "Kulturräte" in Estland.

2.2. Bi- und multilaterale Regime

Das zweite Modell dient der Konfliktregulierung in bilateralen Minderheitensituationen, in denen Minderheiten über einen *Patronagestaat* verfügen, dessen Regierung sich auf internationaler oder zwischenstaatlicher Ebene als Anwältin der Interessen der Minderheit versteht und entsprechend agiert. Diese Situation erfordert einen besonderen Regelungsmechanismus, der Wohn- und Patronagestaat gleichermaßen in eine Lösung einbezieht. Wie Bosnien (Serbien/Kroatien) und Zypern (Türkei/Griechenland) zeigen, kann ein Wohnstaat durchaus mit mehreren Patronagestaaten konfrontiert sein kann, die dann, wie etwa beim Dayton-Abkommen (1995) für Bosnien, allesamt in die Regelung integriert werden müssen. Das entscheidende Kriterium, um von einer bilateralen Lö-

sung zu sprechen, ist allein, ob Wohn- und Patronagestaat(en) als *Vertragsparteien* an der Vereinbarung über den Schutz von Minderheiten beteiligt sind. Die vertraglich festgelegten Schutzrechte können sich dabei auf Gruppen in einem oder in mehreren Vertragsstaaten beziehen.

Den Kern der Konfliktregulierung bildet idealiter folgendes Arrangement: Der Patronagestaat erkennt den territorialen Status quo an und erhält im Gegenzug das Recht, sich bei Fragen des Minderheitenschutzes nach bestimmten festgelegten Regeln in die Innenpolitik des Wohnstaates einzumischen. Das Instrument des bilateralen Minderheitenschutzes bedeutet damit eine Abkehr von der strikten Lesart des Prinzips der Nicht-Einmischung. Der Minderheitenschutz und seine Ausgestaltung wird zum legitimen zwischenstaatlichen Thema. Einerseits können nunmehr die betroffenen Minderheiten nicht länger als "fünfte Kolonne" eines benachbarten Staates diffamiert werden, andererseits sind ihren separatistischen Absichten, so sie denn welche hegen, enge Grenzen gesetzt, da sie für dieses Ziel nicht mehr mit der Unterstützung des Patronagestaates rechnen können. Die typische Eskalationsleiter bilateraler Minderheitensituationen wird damit unterbrochen und die Rolle von Patronagestaaten im Idealfall ins Konstruktive gewendet.

In manchen Fällen geschieht dies durch den Abschluß von bilateralen Verträgen oder Abkommen, in denen Patronage- und Wohnstaat den Schutz der Minderheiten regeln (z.B. finnisch-schwedische Aland-Vereinbarung 1921, Bonn-Kopenhagener Erklärungen 1955, Deutsch-polnischer Vertrag 1990, Ungarisch-slowakischer Vertrag 1995, Ungarisch-rumänischer Vertrag 1996). In anderen Fällen bedarf es jedoch einer längerfristigen gemeinsamen Konfliktbearbeitung der beiden Staaten, die sich mehr oder minder gleichberechtigt darum bemühen, die regionalen Akteure zu einem Friedensabkommen zu bewegen, deren Implementierung ebenfalls von beiden Staaten begleitet wird. Unter Umständen verhandeln die beiden Staaten dabei stellvertretend für die zerstrittenen Konfliktparteien oder schaffen zumindest die Grundlage für All-Parteien-Gespräche. Paradigmatisch dafür sind der anglo-irische Friedensprozess im Falle Nordirlands oder die italienisch-österreichischen Bemühungen zur Lösung des Südtirolkonflikts.

2.3. Konkordanzdemokratie (Power-sharing)

Im Kern geht es bei diesem Modell darum, die politische Macht zwischen zwei oder mehreren ethno-nationalen Gruppen auf der Basis formaler oder informeller Regeln zu teilen. Dieses *power-sharing* impliziert, daß die Gruppen ein politisches Gemeinwesen (Staat oder Region) gemeinsam regieren und daher wichtige Entscheidungen im gegenseitigen Einvernehmen treffen müssen.¹ Unter *consociational democracy* (oder Konkordanzdemokratie) wird dabei eine spezifische Form der Konsensdemokratie verstanden werden, die sich auf die Situation in *multi-nationalen Gemeinwesen* bezieht, d.h. auf Staaten oder Regionen, in denen zwei oder mehrere, relativ große ethno-nationale Gruppen leben, die sich die politische Macht teilen. Die paradigmatischen Fälle für Konkordanzdemokratien sind die Schweiz und Belgien, aber auch in Südtirol, in Bosnien (seit 1995), in Nordirland (seit 1998) oder in Mazedonien (seit 2001) gibt es *power-sharing*-Regime. Ein Beispiel für einen gescheiterten Versuch ist hingegen Zypern (1960-63).

Die Machtteilung erfolgt auf der Basis verschiedener spezifischer Arrangements, die sowohl auf formalen, gesetzlich verankerten Regeln als auch auf informellen, ungeschriebenen Absprachen beruhen können.

- *Power-sharing-Exekutive*: Die Regierung wird von allen relevanten Gruppen gleichermaßen gebildet. Dies kann sowohl im Rahmen einer *Großen Koalition*, bei der nur die größten Parteien der jeweiligen Gruppen miteinander koalieren (z.B. „magische Formel“ im Schweizer Bundesrat), als auch durch *Runde-Tisch-* oder *Allparteien-Regierungen*, bei der alle parlamentarischen Kräfte vertreten sind, geschehen.
- *Proportionale Repräsentation*: Alle Gruppen sind in den wichtigsten Ämtern und Positionen angemessen vertreten, dies gilt für Regierungsämter, für die Legislative und die öffentliche Verwaltung ebenso wie für die Justiz oder das Militär. Die Quotierung kann dabei auf unterschiedlichen Kriterien beruhen: Sie kann gemäß dem Anteil an Wählerstimmen, dem Anteil an der Gesamtbevölkerung (z.B. Proporzsys-

¹ Siehe Lijphart (1977, 1982, 1984, 1991), McRae (1974), Schneckener (2002b).

tem in Südtirol) oder nach einem festgelegten Schlüssel (z.B. zypriotische Verfassung von 1960) erfolgen. In manchen Fällen bietet sich auch eine paritätische Besetzung von Spitzenpositionen an (siehe Belgien).

- *Vetorechte*: Jede Gruppe ist in der Lage, politische Entscheidungen zu blockieren. Diese Regelung schützt insbesondere die Minderheit vor Mehrheitsbeschlüssen und soll die Akteure in wichtigen Fragen zu Kompromissen zwingen. Dabei kann es sich um ein absolutes Veto (z.B. Zypern 1960) oder um ein Veto mit aufschiebender Wirkung (z.B. Belgien) handeln; die Vetorechte können auf zentrale Sachfragen beschränkt bleiben oder aber uneingeschränkt gelten.
- *Gruppen-Autonomie*: Bis zu einem gewissen Grad erhält jede Gruppe eine Form der Selbstverwaltung mit eigenen Organen und entsprechenden Aufgaben. Diese Verlagerung von Kompetenzen kann auf der Basis des Territorial- oder des Personalitätsprinzips erfolgen. Im ersten Fall wird die Konkordanzdemokratie durch föderale Strukturen ergänzt (z.B. Schweiz, Belgien, Bosnien), im zweiten Fall werden wohnortunabhängige Körperschaften öffentlichen Rechts gebildet (z.B. Zypern 1960).
- *Streitschlichtung*: Dazu gehören informelle Treffen, paritätisch besetzte Vermittlungsausschüsse, ad-hoc eingesetzte Schlichtungskommissionen, Schiedsgerichte, Ombudsstellen oder Petitionsausschüsse.

2.4. Territoriale Lösungen

Das Hauptanliegen territorialer Lösungen besteht darin, ethno-nationalen Gruppen die Möglichkeit einzuräumen, in ihrem Siedlungsgebiet ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten weitgehend selbst zu bestimmen. Im Zentrum steht daher eine Machtteilung zwischen Zentrale und Regionen, die eine Reihe von potentiellen Streitpunkten dadurch entschärft, daß – anders als bei Konkordanzdemokratien – der Bedarf an Kooperation zwischen Mehrheit und Minderheit(en) auf ein Mindestmaß beschränkt bleibt und jede Gruppe in den meisten Politikbereichen in ihrer Region autonome Entscheidungen treffen kann. Die grundlegende Voraussetzung für dieses Modell ist eine relativ kompakte Siedlungsweise der Minderheiten bzw. Gruppen, die dazu führt, daß sie in einer Region die lokale Mehrheit stellen.

Das entscheidende Charakteristikum territorialer Lösungen ist die Koexistenz zweier (Regierungs-)Ebenen, auf denen politische Entscheidungen getroffen und implementiert werden. Auf dieser Basis lassen sich zwei Grundtypen territorialer Lösungen unterscheiden: *Territorialautonomie* und *föderale Strukturen*. Im ersten Fall geht es um Sonderregelungen für eine spezifische Region, wie etwa im Falle Südtirols, der Åland-Inseln, Korsikas oder der Halbinsel Krim (Ukraine). Der zweite betrifft hingegen die territoriale Organisation des Gesamtstaates; das Land ist vollständig in Regionen oder Gliedstaaten unterteilt, die entweder mit unterschiedlichen oder gleichen Rechten ausgestattet sind. Die beiden Typen unterscheiden sich jedoch nicht nur in ihrer Reichweite, sondern auch im Modus der Machtteilung: Die Territorialautonomie stellt eine Form der Dezentralisierung dar, bei der Kompetenzen von "oben" nach "unten" verlagert werden. Territorialautonomien kommen daher in der Regel auf der Grundlage einfacher Gesetze (z.B. Autonomiestatut) zustande. Dagegen basieren Föderationen auf einer zwischen den Regionen/Gliedstaaten und einer Zentralregierung ausgehandelten Machtteilung, die in der Verfassung verankert ist. In jedem Fall sind eine Reihe von Aspekten zu regeln:²

- *Territoriale Grenzziehung*: Auf welcher Basis soll die territoriale Abgrenzung von Regionen oder Gliedstaaten erfolgen? In der Praxis werden dabei unterschiedliche Kriterien und Verfahren genutzt. Dabei spielen die ethno-graphische Siedlungssituation, historisch überkommene Demarkationslinien oder wirtschaftliche und geographische Gesichtspunkte (z.B. Insellage) eine Rolle. Der Grenzverlauf wird nicht selten bewußt durch eine Regierungskommission, per Parlamentsbeschluss (z.B. Belgien) oder auch per Referendum (z.B. Schweiz) festgelegt.
- *Regionale Institutionen*: Die Regionen erhalten als institutionelle Mindestausstattung eine Exekutive und eine gewählte Vertretung, in manchen Fällen verfügen sie auch über ein eigenständiges Gerichtswesen, einen unabhängigen öffentlichen Dienst oder eine eigene Polizei.
- *Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Region(en)*: Von zentraler Bedeutung ist die Aufgabenverteilung zwischen den beiden Regierungsebenen. Dabei können

² Siehe dazu Elazar (1987), Duchacek (1987), Lapidoth (1997: 29-36).

Kompetenzen getrennt, gemeinsam oder konkurrierend wahrgenommen werden: Bei der ersten Variante liegt die Zuständigkeit ausschließlich bei einer Ebene (z.B. Außen-, Verteidigungs-, Währungs-, Zoll- und Außenhandelspolitik als Aufgaben der Zentrale; Kultur-, Sprach- und Bildungspolitik als Aufgabe der Region). Bei der zweiten Variante müssen Zentrale und Region(en) im Einvernehmen die Kompetenzen ausüben; bei der dritten Variante verfügen beide Ebenen über die Möglichkeit in einem Politikbereich, Gesetze zu erlassen und auszuführen. Da dennoch in der Praxis Kompetenzstreitigkeiten fast unvermeidlich sind, bedarf es besonderer Verfahren und Institutionen zur Streitschlichtung.

- *Finanzautonomie*: Zur Finanzierung ihrer Institutionen und ihrer Aufgaben müssen die Regionen mit entsprechenden Mitteln und einem eigenen Haushalt ausgestattet sein. Dies kann über die Erhebung eigener regionaler Steuern und Abgaben, über die Aufteilung des Steuereinkommens zwischen Zentrale und Region(en), über einen Finanzausgleich zwischen den Region(en) und/oder durch direkte, festgelegte Haushaltszuschüsse durch die Zentrale geschehen.
- *Regionale Selbstregierung*: Sichtbarer Ausdruck von *self-rule* sind die legislativen Befugnisse der Regionen bzw. Gliedstaaten. Diese reichen von der Verabschiedung einer Regional- oder Landesverfassung über eigene Gesetze und Dekrete bis hin zu Aus- und Durchführungsgesetzen im Rahmen gesamtstaatlicher Regelungen. Dabei kann es sich um eine "garantierte" oder um eine "übertragene" Gesetzgebungskompetenz handeln: Im ersten Fall kann diese nur mit Zustimmung der Region geändert werden; im zweiten Fall kann die zentrale Ebene eigenmächtig die legislativen Befugnisse der Region einschränken oder ausweiten.
- *Regionale Repräsentation und Mitentscheidung im Gesamtstaat*: Die Region bzw. die Gliedstaaten sind auf der zentralen Ebene angemessen repräsentiert und verfügen über gewisse Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrechte. Dies ist insbesondere bei einem Zwei-Kammer-System im Rahmen eines Bundesstaates gewährleistet, bei dem die zweite Kammer die Interessen der Gliedstaaten vertritt und in der Lage ist, gesamtstaatliche Entscheidungen zu beeinflussen oder gar zu blockieren. Aber auch bei autonomen Regionen ist es denkbar, daß Gesetze, die Aufgaben und Interessen der Region unmittelbar berühren, ihrer Zustimmung bedürfen.

3. Kriterien für eine „erfolgreiche“ Regulierung

Die vier Modelle weisen allesamt interne Probleme auf; dabei lassen sich bewährte von weniger bewährten Regelungen unterscheiden. Der Einstieg in eine Konfliktregulierung ist zudem unterschiedlich schwer: Bei Minderheitenrechten und bilateralen Regime ist die "Schwelle" im Vergleich zu Konkordanzdemokratien und territorialen Lösungen deutlich geringer. Bei den ersten beiden Modellen besteht die Möglichkeit, auf einem relativ niedrigen Regelungsniveau zu beginnen und Minderheitenrechte zunächst nur in einem beschränkten Umfang zu garantieren. Dagegen müssen bei Konkordanzdemokratien und territorialen Lösungen gleich im ersten Schritt grundlegende Veränderungen und Innovationen im politischen System und in der Verfassungsordnung beschlossen werden, die nicht nur bestimmte Gruppen, sondern die Gesamtgesellschaft betreffen. Gleichwohl gibt es modellübergreifende Aspekte, die es grundsätzlich bei der Einführung institutioneller Arrangements zu beachten gilt. Nicht zuletzt am konstruktiven Umgang mit diesen Punkten bemessen sich die Qualität einer Regelung und die Chancen, Lernprozesse zu fördern und somit zum dauerhaften Erfolg beizutragen.

(a) *Implementationsprobleme*: Bei allen Modellen treten im Prozeß der Implementation regelmäßig Schwierigkeiten auf, die mit der Ambivalenz getroffener Regelungen zusammenhängen, die sich in unpräzisen Formulierungen, begrifflichen Unklarheiten und vagen Vereinbarungen niederschlagen. Ein gewisser Grad an Ambivalenz ist bei Kompromissen kaum vermeidbar. Dabei gilt jedoch die fatale Regel: Je umstrittener der jeweilige Punkt zwischen den Konfliktparteien im Vorfeld der Regelung war, desto unpräziser ist zumeist der erzielte Kompromiß. Die Folgen sind unterschiedliche Interpretationen, Mißverständnisse über Rechten und Pflichten der Beteiligten oder die Weigerung, vermeintlich gemachte Zusagen einzuhalten. Unter solchen Vorzeichen kommt es nicht nur zu politischen und gerichtlichen Auseinandersetzungen, sondern meist auch zu enttäuschten Erwartungen, zu einer sich wechselseitig verstärkenden Verweigerungshaltung und zu einer Bestätigung oder Vertiefung gegenseitigen Mißtrauens. Das Ergebnis sind Rückschritte und Fehlschläge, im Extremfall verbunden mit einem Wiederauf-

flammen von Gewalttaten oder gar von Kampfhandlungen. Das beste Beispiel für eine solche Entwicklung ist der Konflikt um die Entwaffnung der IRA und anderer Terrorgruppen in Nordirland, die im 1998er Friedensabkommen vorgesehen war, deren konkreter Ablauf und Zeitplan jedoch weitgehend offen blieb und einer internationalen Kommission überantwortet wurde.

Gleichwohl muss man feststellen, daß auch bei optimalen Bedingungen Hürden bei der Implementation kaum zu verhindern sind, da sich eine Reihe von Schwierigkeiten erst in der politischen Praxis ergeben. Um so wichtiger ist es, die Phase der Implementation als integralen Bestandteil der Konfliktregulierung zu betrachten. Dies bedeutet: Jene Foren wie Regierungskommissionen, beratende Expertengremien oder All-Parteien-Gespräche (Runde Tische), die eigens für den Verhandlungsprozeß bzw. zur Erarbeitung der Regelungen eingerichtet wurden, müssen über einen längeren Zeitraum Bestand haben oder zumindest jederzeit bei Komplikationen in der Umsetzung wieder einsetzbar sein. In einigen Fällen können daraus auch dauerhafte Einrichtungen erwachsen (z.B. Vermittlungsausschüsse). Falls beim Zustandekommen der Regelung Drittparteien involviert waren, müssen auch sie den Prozeß der Implementation anhaltend begleiten und kontrollieren; gegebenenfalls müssen sie sogar Teile eines Friedensabkommens in eigener Regie umsetzen. Notwendig ist zudem die zügige Einführung von Schiedskommissionen, Ombudsstellen und obersten Gerichten, um bereits während der Implementationsphase Streitfragen, die vor allem auf unterschiedliche Interpretationen zurückgehen, zu klären und die Regelungen entsprechend zu präzisieren.

(b) *Nachbesserungen*: In der Regel sind Nachbesserungen oder Reformen notwendig, denn nur selten hat eine getroffene oder vereinbarte Regelung auf Dauer ohne Änderungen Bestand. Sie erweist sich in der Praxis entweder als unzureichend, um die interethnischen Spannungen und Konflikte zu lösen, oder hat sich aus anderen Gründen nicht bewährt, sie war beispielsweise nicht praktikabel oder finanzierbar. Beim Reformprozeß bestehen ähnliche Risiken wie bei der Implementierung; gleichwohl geht es nicht um die praktische Umsetzung von Gesetzen, Verträgen oder Abkommen, es gilt vielmehr Regelungen zu ergänzen, unter Umständen auch abzuschaffen und durch neue zu ersetzen. Zwar werden mit der Forderung nach Nachbesserungen erzielte Kompro-

misse und Vereinbarungen in Frage gestellt, umgekehrt kann aber auch das unbeirrte Festhalten an einer mangelhaften Regelung konfliktverschärfend wirken. Denn oftmals wird erst durch entsprechende Korrekturen das Lösungspotential eines Modells ausgeschöpft. Dies gilt insbesondere für die Vergabe von Minderheitenrechten und für bilaterale Verträge: Im ersten Anlauf werden beispielsweise nur kulturelle, aber kaum oder keine Selbstverwaltungs- und Repräsentationsrechte gewährt oder eingerichtete Selbstverwaltungen bleiben ohne politischen Einfluß und ohne Ressourcen. In solchen und ähnlichen Punkten muß häufig "nachgearbeitet" werden, um die Lösung zum Erfolg zu führen. Bei Konkordanzdemokratien und territorialen Lösungen sind Nachbesserungen ebenfalls an der Tagesordnung. Belege dafür sind die belgische Föderalisierung (insgesamt vier Verfassungsreformen) oder die spanische Regionalisierung. Die Korrekturen oder Revisionen stellen jedoch keinen prinzipiellen Eingriff in das neu eingeführte Konkordanz- oder Föderalsystem dar, sondern sie sind eine Fortentwicklung derselben. Für die Bewältigung von Nachbesserungen gilt ähnliches wie für die Implementation: Allerdings finden diese eher im Rahmen bereits etablierter Institutionen und Prozeduren statt, unter Umständen sind dazu aber auch ad hoc-Kommissionen, partei- bzw. gruppenübergreifende Vereinbarungen ("Pakte") notwendig. Die Regelungsmodelle sind insofern als *institutionalisierte Verhandlungssysteme* zu begreifen, die offen für Reformen und Veränderungen sind, in denen das Erreichte von Zeit zu Zeit erneut auf dem Prüfstand steht und den Akteuren fortlaufend Kompromisse abverlangt werden.

(c) *Kooperation statt Blockade*: Die institutionellen Arrangements sollen die Kooperation zwischen den Konfliktparteien befördern. Daher müssen die Regelungen so beschaffen sein, daß sie nicht für eine Blockadepolitik mißbraucht werden können. Dieser Aspekt gilt in erster Linie für Mitentscheidungs- und Vetorechte und somit vor allem Konkordanzdemokratien bzw. territoriale Lösungen. Hier besteht in der Tat die Gefahr einer gegenseitigen Blockade. Sie läßt sich in letzter Konsequenz allenfalls minimieren, aber nicht völlig ausschließen. Zum ersten sollten Vetorechte strikten Konditionen und Einschränkungen unterliegen, sie sind beispielsweise an bestimmte Quorum gebunden und auf bestimmte Politikfelder beschränkt, sie besitzen nur eine aufschiebende Wirkung oder dürfen nur nach dem Scheitern von Vermittlungsverfahren angewandt werden. Zum zweiten sind als Gegengewicht kooperative Strukturen gefragt, in denen eine früh-

zeitige Einbindung aller Beteiligten stattfindet, so daß der Entscheidungsprozeß möglichst breit angelegt ist. Dies geschieht in vorbildlicher Weise beim kooperativen Föderalismus (siehe Schweiz, Belgien) oder auch im Rahmen von paritätisch besetzten Kommissionen (siehe Südtirol, Åland). Zum dritten sollte die Rolle einer unabhängigen Schiedsgerichtsbarkeit gestärkt werden. Unter Umständen muß sie ein formales Veto einer Seite überstimmen können und Kompromißvorschläge unterbreiten, um einen erneuten Verhandlungsprozeß in Gang zu setzen.

(d) *Positiv- statt Nullsummenspiel*: Die Regelungen sollten in der Weise beschaffen sein, daß sie die für ethno-nationale Konflikte typische "Nullsummenmentalität" (Senghaas 1992: 129-130) durchbrechen und stattdessen Positivsummenspiele befördern. Voraussetzung dafür ist, daß die Regelungen alle Konfliktparteien zu "Gewinnern" machen, da eine Reihe von zentralen Anliegen jeder Seite erfüllt werden. Die Grundregel lautet dabei wie bei jeder Kompromißbildung: Jedes Zugeständnis wird mit einem Gegengeschäft belohnt (*tit-for-tat*). Diese Form von Geschäften auf Gegenseitigkeit lassen sich bei jedem Modell organisieren. Dabei muß jede Seite in der Regel Abstriche von der eigenen Maximalposition machen, allerdings können diese unter Umständen weniger stark ins Gewicht fallen als die Zugewinne, die eine Konfliktregelung verspricht. Dieser Mechanismus setzt vor allem dann ein, wenn beide Seiten unterschiedliche Prioritäten verfolgen, die sich nicht notwendigerweise diametral ausschließen; beide können dann ihren "Willen" zu einem Gutteil durchsetzen, ohne daß der andere überfordert wird bzw. glaubt, zu hohe "Kosten" in Kauf nehmen zu müssen. Eine solche *win-win*-Situation existiert häufiger als gemeinhin angenommen. Eine Möglichkeit beruht auf dem Prinzip der Gleichzeitigkeit: Wenn jede Konfliktpartei in unterschiedlicher Weise an bestimmten Arrangements interessiert ist, dann besteht die Lösung oftmals darin, die gewünschten Regelungen gleichzeitig (möglicherweise Zug um Zug) einzuführen. Eine andere Variante setzt auf die Flexibilität von Regelungen: Bei Proporzregelungen gibt es beispielsweise eine Reihe von Optionen, die es ermöglichen, das Interesse der Minderheit nach Überrepräsentation bei Spitzenpositionen und das der Mehrheit nach einer Berechnungsgrundlage, die in etwa die Bevölkerungsverhältnisse widerspiegelt, miteinander zu versöhnen. Ferner läßt sich der Grundsatz der Reziprozität nutzen, d.h. Regelungen bzw. Rechte, die an einer Stelle einer Gruppe zu Gute kommen, wirken sich an

einer anderen für eine andere Gruppe positiv aus. Dabei lassen sich insbesondere "doppelte" Minderheitensituationen ins Konstruktive wenden: Da sich jede Gruppe entweder auf gesamtstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene mal in der Mehrheits-, mal in der Minderheitsposition befindet, profitieren letztlich alle von einem abgestuften System an Minderheitenrechten oder *power-sharing*-Regelungen (siehe Südtirol, Belgien, Schweiz).

(e) *Kombination von Modellen*: Als ein Weg zum Erfolg erweist die geschickte Kombination verschiedener Modelle, da sie sich wechselseitig ergänzen und stabilisieren können. Ein Paradebeispiel dafür ist die Regulierung des Südtirol-Konflikts, bei der letztlich alle untersuchten Modelle zum Zuge kamen: (a) bilaterale Konfliktbearbeitung durch Österreich und Italien, (b) Konkordanzdemokratie zwischen Deutschsprachigen und Italienern in Südtirol, (c) Territorialautonomie zu Gunsten der deutschsprachigen Südtiroler (Provinz Bozen) sowie (d) Minderheitenrechte für die Italiener und Ladiner innerhalb Südtirols. Die Kombination institutioneller Arrangements erhöht die Erfolgsaussichten in zweierlei Hinsicht: Erstens lassen sich einige immanente Schwächen und Nachteile von Modellen durch die Stärken und Vorzüge anderer Instrumentarien ausgleichen, womit die Zahl möglicher Folgeprobleme reduziert wird. Zweitens vergrößern und verbessern sich die Verhandlungsspielräume, da jede Seite an einer Stelle gemachte Konzessionen durch Zugewinne an einer anderen kompensieren kann.

(f) *Timing und Angemessenheit der Lösung*: Die Regelungen sollten möglichst "rechtzeitig" und "in angemessener Form" erfolgen. Der erste Punkt behandelt die Frage des *timing*, der zweite die Art und Weise der Lösung. Die beiden Aspekten stehen durchaus in einem engen Zusammenhang: Oftmals ist der Zeitpunkt, zu dem eine Lösung avisiert wird, entscheidend dafür, ob sie sich noch als ein angemessenes Mittel zur Regulierung des Konflikts erweist. Je nach Eskalationsstufe eines Konflikts verändern sich nicht nur die Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien, sondern auch innerhalb der Gruppen, so daß bestimmte Kompromisse und Vereinbarungen, wie sie vor Beginn einer gewaltsamen Zuspitzung noch denkbar gewesen wären, nun nicht mehr taugen. Zum einen lassen sich diese zumeist nach Innen nicht mehr durchsetzen, da im Zuge der Eskalation moderate Akteure oftmals durch radikalere und militante Kräfte unter Druck

gesetzt oder ganz ins Abseits gedrängt werden. Zum anderen befindet sich jene Seite (etwa die Zentralregierung), die zuvor Konzessionen verweigert hatte, nunmehr in einer Zwickmühle: Einerseits wirken die Zugeständnisse jetzt wie ein Nachgeben oder gar eine Kapitulation vor der Militarisierung des Konflikts, was von der radikalisierten Gegenseite nicht als Geste des "guten Willens", sondern als Zeichen der Schwäche interpretiert werden könnte und somit weitere Forderungen provozieren würde. Andererseits würde das Festhalten an einer kompromißlosen Haltung zu einer weiteren Eskalation führen, terroristische oder paramilitärische Gruppierungen würden manifest und zu einem dauerhaften Machtfaktor, gleichzeitig würden die "Kosten" für einen Kompromiß auf beiden Seiten weiter steigen (siehe Nordirlandkonflikt in den 1960er und 1970er Jahren). Werden also Lösungen "zu spät" konzidiert oder vereinbart, kann ihre Wirkung "verpuffen". Wäre beispielsweise die Garantie von Minderheitenrechten vor einer Gewalteskalation noch als "angemessener" Einstieg in einen Verhandlungsprozeß betrachtet worden und hätte insofern eine präventive Wirkung entfaltet, ist dieser Weg in einem bereits eskalierten Konflikt in aller Regel versperrt. Die Einstiegsstufe für eine Lösung liegt dann deutlich höher: Als "angemessen" gelten nun, wenn überhaupt, weitergehendere Regelungen wie etwa Territorialautonomie oder *power-sharing*. Als Faustregel gilt: Je stärker der Konflikt bereits eskaliert ist, desto notwendiger werden umfangreiche, von vertrauensbildenden Maßnahmen begleitete Abkommen, in denen – zumeist unter Mitwirkung von Drittparteien – bereits zahlreiche Details ausverhandelt sein müssen, bevor eine Demilitarisierung einsetzt.

Die Angemessenheit einer Lösung bezieht sich jedoch nicht allein auf das *timing*, sondern auch auf die Inhalte der Regelungen. Sie müssen auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gruppe zugeschnitten sein und zugleich alle Ebenen des Konflikts erfassen. Kurz: Sie müssen schlicht dem jeweiligen Typ von Minderheitensituation gerecht werden. Das klingt einigermaßen selbstverständlich, erfordert aber in der Realität ein hohes Maß an kreativen Lernen, da unter Umständen überaus komplexe Regelungen und innovative Arrangements gefragt sind. Diese Maxime gilt umso mehr, je stärker ein Konflikt eskaliert ist. Unter den Bedingungen einer (noch) gewaltfreien Lage sind fehler- oder mangelhafte, sprich unangemessene, Regelungen durchaus verkraftbar, sofern sie im Laufe der Zeit ergänzt und nachgebessert werden. Unter dem Eindruck gewaltsamer Ausei-

nersetzungen kann jedoch jeder Konstruktionsfehler wie etwa das Ausklammern von zentralen Streitfragen oder von relevanten Konfliktparteien zu einer Verhärtung der Fronten und zu einer Re-Eskalation führen.

4. Verfahren zur Konfliktbearbeitung

Die Erkenntnisse über die Modelle und ihre Elemente lassen sich für die praktische Konfliktbearbeitung nutzen. Darunter sind ganz allgemein jene Aktivitäten und Initiativen zu verstehen, die die Konfliktparteien zu Verhandlungen und zu konkreten Vereinbarungen bewegen sollen. Als "Konfliktbearbeiter" treten dabei sowohl interne als auch externe Akteure in Erscheinung: Bei ersteren geht es um *Insider*, die vom Konflikt direkt betroffen sind und die Entscheidungsträger (*group leaders*) von einer Verhandlungslösung überzeugen wollen. Dazu gehören vor allem zivilgesellschaftliche Kräfte wie Gewerkschaften, Kirchen, innerstaatliche NGOs oder *grassroot*-Aktivisten. Bei den externen Akteuren handelt es sich um *Drittparteien*, darunter staatliche Akteure, internationale Organisationen, NGOs oder auch Privatpersonen, die am Konflikt nicht unmittelbar beteiligt sind und zwischen den Konfliktparteien vermitteln wollen. Im Prinzip stehen beiden Typen von "Konfliktbearbeitern" eine Reihe von Mechanismen zur Vermittlung offen, in der Realität sind diese jedoch primär eine Domäne von Drittparteien: Dies reicht von guten Diensten (z.B. Pendel-Diplomatie) und Facilitation (z.B. Einrichtung von Gesprächsforen) über Schlichtungs- und Schiedsverfahren (*arbitration*) bis hin zu informellen oder offiziellen Mediationsverfahren (inklusive *power-mediation*).³ Die Vermittlungsaktivitäten lassen sich ferner danach differenzieren, ob sie sich auf die Sach- oder auf die Beziehungsebene konzentrieren: Ropers (1995, 1996) unterscheidet daher zwischen einem *sachorientierten Mediationsverfahren* und einem *beziehungsorientierten Konsultationsverfahren*. Ersteres zielt darauf ab, die Konfliktparteien in einem Verhandlungsprozeß zu einer konkreten Regelung zu bewegen; letzteres dient in erster Linie der Verbesserung der inter-ethnischen Beziehungen und des gegenseitigen Verständnisses (Empathie). Beide Verfahren ergänzen sich; sie können dazu parallel statt-

³ Siehe dazu Ropers (1995: 221-227, 1996: 420-422), Paffenholz (1998: 17-77).

finden oder aufeinanderfolgen: Zumeist basiert das Mediationsverfahren auf den Fortschritten eines vorgeschalteten Konsultationsverfahren. Denkbar ist gleichwohl auch der umgekehrte Fall, bei dem die Umsetzung eines bereits erzielten Kompromisses einer Verbesserung der Beziehungen bedarf.

Die Erkenntnisse zur Konfliktregulierung sind offenkundig primär für das sachorientierte Mediationsverfahren von Bedeutung. Dabei kommt den Drittparteien als Mediatoren die Aufgabe zu, den Konfliktparteien zu einer "Horizontenerweiterung" zu verhelfen, sie über die Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zu informieren und ihnen damit verschiedene Handlungsoptionen aufzuzeigen. Auf diese Weise sollen die Akteure dazu angehalten werden, über den "Tellerrand" ihres eigenen Konflikts zu schauen und sich bei der Suche nach einer eigenen, originären Lösung von vergleichbaren Konfliktfällen, in denen sich bestimmte institutionelle Arrangements bewährt haben, inspirieren zu lassen. Dabei gilt es, die für ethno-nationale Konflikte typische Lernpathologie aufzubrechen, wonach sich die Beteiligten oftmals dagegen sperren, von den Erfahrungen anderer zu "lernen", indem sie auf die Spezifika ihres eigenen Konflikts und die Singularität ihrer Konfliktgeschichte verweisen. Zwar weist jeder Fall Idiosynkrasien auf, doch in aller Regel sind weder die jeweiligen Probleme noch die dafür denkbaren Lösungen sonderlich originell. In der Tat kann es aber nicht um eine schlichte Übertragung von andernorts praktizierten Regelungen gehen; diese dienen lediglich als Anschauungsmaterial und Muster. Dargestellt werden die verschiedenen "Zutaten", ihre Zusammenstellung muß jedoch auf die konkreten Bedingungen und auf bereits gemachte Erfahrungen vor Ort zugeschnitten werden. Ein solches Verfahren, das die Modelle zur Konfliktregulierung in den Mittelpunkt stellt, könnte folgende Schritte oder Phasen umfassen:⁴

1. *Wissenstransfer*: Die Drittparteien bzw. externe Experten erläutern die verschiedenen Regelungsmodelle; dies sollte sowohl in abstrakter Form als auch durch die Illustration konkreter Beispiele und Erfahrungen geschehen. Dabei gilt es allerdings

⁴ Eine ähnliche Verfahrensweise zur Lösung von Sachproblemen, die ebenfalls auf die Präsentation verschiedener Optionen abzielt, um eine *win-win*-Situation zu erreichen, propagiert die *Harvard Negotiation School*, siehe Fisher/Ury/Patton (1991), Ropers (1997: 232-235).

die Gefahr von falschen Analogieschlüssen zu vermeiden. Dieser Gefährdung unterliegen sowohl die Vermittler als auch die Konfliktparteien. Erstere verfolgen dann typischerweise eine bestimmte Formel oder ein vermeintliches Erfolgsrezept, ohne sich auf die Spezifika des Einzelfalls ausreichend einzulassen, letztere nutzen die Analogien dazu, um ihre oben skizzierte Abwehrhaltung zu untermauern. Beide Seiten verengen damit künstlich ihre Handlungsspielräume. Es ist in dieser Phase wichtig, den Eindruck zu vermitteln, daß man um eine Lösung *sui generis* bemüht sei und dazu entsprechende Anregungen benötige. Dieser Wissenstransfer kann über verschiedene Mechanismen erfolgen: durch externe Gutachten oder sogenannte *non-paper*, im Rahmen von Expertenkommissionen, durch Pendel-Diplomatie oder auch bei bereits begonnenen *face-to-face*-Verhandlungen auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger (bzw. ihrer Emissäre).

2. *Kontrafaktische Planspiele*: In dieser Phase werden verschiedene Lösungsoptionen für den Konflikt oder bestimmte Teilaspekte des Konflikts konkret durchgespielt. Dabei wird grundsätzlich keine Vorfestlegung getroffen, sondern das Ziel besteht darin, die Optionen – ungeachtet der unterschiedlichen Präferenzen der Akteure – prinzipiell als gleichrangig zu behandeln. Dies ist in der Realität kein einfacher Vorgang, sondern erfordert eine gewisse Abstraktionsfähigkeit bei den Beteiligten: Oftmals lehnt es zumindest eine Seite kategorisch ab, über bestimmte Optionen auch nur laut nachzudenken und damit einzuräumen, daß diese Möglichkeit prinzipiell besteht. Dies gilt im besonderen Maße für Fragen von Sezession oder Gebietsteilung, deren bloße Erwähnung von Seiten der Zentralregierung zumeist mit einem Abbruch der Verhandlungen beantwortet wird. Es muß daher Klarheit darüber bestehen, daß die intellektuelle Bereitschaft, verschiedene Möglichkeiten ergebnisoffen zu diskutieren, keinesfalls eine politische Anerkennung der Optionen selbst bedeutet. Das kontrafaktische Durchspielen muß den Charakter einer informellen, nicht-öffentlichen Veranstaltung behalten und darf nicht aktenkundig werden. Möglicherweise sollte deshalb das Gedankenexperiment im "kleinen Kreis" auf der Ebene von autorisierten Fachleuten der Konfliktparteien stattfinden, die von diplomatischen Sprachspielen weitgehend frei sind. Bei der Darstellung der Bandbreite an Optionen geht es vor allem darum, die typischen Schwierigkeiten und Probleme, die

mit jedem Modell verbunden sind, herauszuarbeiten und die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwiegen.

3. *Auswählen*: Nachdem das gesamte "Menü" an Regelungsmodellen und Optionen präsentiert und durchgespielt worden ist, folgt nun die "Auswahl". Einem "Baukastensystem" vergleichbar sollen nunmehr einzelne Optionen oder Elemente eines Modells von den Beteiligten ausgewählt werden. Dabei gilt es insbesondere auf die Kombination von Regelungsmodellen hinzuweisen: Die zuvor analysierten Nachteile mancher Optionen lassen sich dadurch möglicherweise kompensieren. Jede Seite erarbeitet auf diese Weise im Wissen um die Bandbreite an Lösungen und Kombinationsmöglichkeiten ihren "Wunsch Katalog", wobei die Akteure aufgefordert sind, eine Präferenzordnung mit einer zweit- oder drittbesten Variante zu erstellen. Die Parteien können diese Aufgabe getrennt voneinander vornehmen oder aber, wenn es die Lage erlaubt, den Prozeß gemeinsam vollziehen. Entscheidend ist dann, die Präferenzordnungen auf unvereinbare bzw. sich ergänzende Punkte abzuklopfen.
4. *Kompromißbildung*: Während die ersten Phasen noch eher experimentellen Charakter besaßen, gilt es im nächsten Schritt in die Kompromißbildung einzutreten. Das Ziel besteht nunmehr darin, verbindliche Absprachen und Vereinbarungen zum Gesamtkomplex und zu strittigen Einzelfragen zu Papier zu bringen. Die Phase kann durch das Prinzip erleichtert werden, wonach nichts als vereinbart gilt, solange nicht alles vereinbart ist. Diese Maxime ist um so notwendiger, je stärker das gegenseitige Mißtrauen ist. Gleichwohl mag es in bestimmten Situationen trotz widriger Umstände sinnvoll sein, sich auf Teillösungen oder provisorische Regelungen zu verständigen, um überhaupt Fortschritte zu erzielen. Den Beteiligten muß dann jedoch klar sein, daß sie die vertagten oder ausgeklammerten Fragen in einem überschaubaren Zeitraum lösen müssen.
5. *Konkrete Ausarbeitung*: Nach einer Einigung auf bestimmte Prinzipien und Modalitäten beginnt die mühsame Detailarbeit, die umso umfangreicher sein dürfte, je größer das Mißtrauen zwischen den Parteien ist. Die Regelungen müssen ausformuliert und spezifiziert werden. Dies sollte idealiter auf der Basis mehrerer Entwürfe unter der Leitung eines gemeinsamen Redaktionskomitees geschehen. Dabei sollte zudem die Implementationsphase in den Blick genommen werden; notwendig sind unter Umständen entsprechende Zeitpläne (Stichwort "Operationskalender") und/oder die

Festlegung von turnusmäßigen Konferenzen, auf denen die Fortschritte evaluiert werden (*Review-Verfahren* oder *Monitoring*).

6. *Abschluss der Vereinbarung*: Als letzter Schritt folgt schließlich der förmliche Abschluß einer Vereinbarung, wobei oftmals die Unterhändler das Papier zunächst nur paraphieren, ehe es dann formell von der politischen Führung unterzeichnet wird, zumeist in einem symbolträchtigen Rahmen. Gleichzeitig ist es wichtig, möglichst frühzeitig die Vereinbarung auf eine breitere Grundlage zu stellen, um ihre Legitimität zu erhöhen. Dies kann über verschiedene Mechanismen geschehen – entweder durch Parlamentsbeschluß (siehe Mazedonien 2001), durch ein Referendum (siehe Nordirland 1998) oder durch Parteitage (siehe Nordirland, Südtirol), bei denen die mittlere und untere Funktionärsschicht einer Partei in den Entscheidungsprozeß einbezogen und für das Ergebnis eines Friedensprozesses mitverantwortlich gemacht.

In der Praxis müssen diese sechs Phasen unter Umständen durch weitere Zwischenschritte ergänzt werden. Außerdem steht ein solches lösungsorientiertes Vorgehen gewiß nicht am Beginn eines Mediationsverfahren, sondern dieses muß sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befinden. Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Standpunkte wurden bereits zu Genüge ausgetauscht, insbesondere jene für langwierige Konflikte typische Phase gegenseitiger Vorwürfe und Anschuldigungen (*blame game*), die sowohl Ereignisse der jüngeren als auch der älteren Vergangenheit betreffen können, ist mehr oder minder abgeschlossen. Darüber hinaus muß das Verfahren möglicherweise mehrfach "durchlaufen" werden: Im ersten Durchgang konnten sich zwar die Konfliktparteien grundsätzlich auf ein Regelungsmodell oder auf eine Kombination von Modellen verständigen, jedoch sind bei einzelnen Bausteinen wiederum verschiedene Optionen denkbar, so daß das Verfahren wieder in der ersten Phase beginnen kann.

Diese Methode zielt primär auf die politischen Eliten ab, insbesondere auf die Entscheidungsträger und ihr unmittelbares Umfeld (*top down*-Perspektive). Denn: Die makropolitischen Regelungsmodelle müssen letztlich von den zentralen Akteuren beschlossen werden, sich in Verfassungen und Gesetzen niederschlagen und in eine praktische Poli-

tik der Anerkennung übersetzen. Mit dieser Sichtweise sollen jedoch keinesfalls die Meriten von zivilgesellschaftlich orientierten *bottom up*-Ansätzen bestritten werden. Zu Recht stellt Ropers (1996: 439) fest: "Konflikte primär oder allein durch eine auf die Führungsgruppen zielende reaktive Intervention von außen friedlich regulieren zu können, ist illusionär." Allerdings gilt diese Aussage auch für die umgekehrte Richtung: Ohne Einbindung oder Verzahnung mit der obersten Führungsebene dürfte auch die zivilgesellschaftliche, primär auf lokaler Ebene angesiedelte, Friedens- und Versöhnungsarbeit nicht zu einer dauerhaften Lösung führen. Beide Ansätze sind daher als komplementär zu betrachten und müssen einer gemeinsamen Strategie folgen. Die *bottom up*-Perspektive sollte daraufhin überprüft werden, ob und inwiefern sie zur Kooperation der Entscheidungsträger beitragen kann. Nur unter dieser Prämisse besitzen die *peace constituencies* eine strategische Funktion. Ihre Unterstützung und Förderung darf kein Selbstzweck sein, sondern sie muß auf eine nachhaltige Beeinflussung der *group leaders* bzw. der Zentralregierung abzielen. Dabei sind vor allem *peace constituencies* im eigenen Lager und weniger gruppenübergreifende Initiativen von besonderer Bedeutung. In dem Maße, wie das eigene Klientel auf eine friedliche Konfliktregulierung umschwenkt, dürfte dann auch bei den Eliten ein Umdenken einsetzen. Gleichwohl sollte das "Friedenspotential" an der Basis oder in der Gefolgschaft – anders als dies manche *bottom up*-Ansätze nahelegen – nicht überschätzt werden.

Bleibt abschließend festzuhalten: Die Regelungsmodelle sind kein "Allheilmittel" oder gar eine Garantie für eine friedliche Koexistenz von Mehrheit und Minderheit(en) im Rahmen eines bestehenden oder noch zu schaffenden demokratischen Verfassungsstaates; sie sind jedoch eine zwingende Voraussetzung dafür. Sie bieten eine mittel- und langfristige Perspektive, sie können einen Einstieg in kollektive Lernprozesse darstellen bzw. dieselben befördern, sie institutionalisieren Verhandlungsprozesse und formulieren die Spielregeln zumindest für ein organisiertes Nebeneinander, aus dem über Zeit durchaus ein Miteinander erwachsen kann.

Literatur

Duchacek, Ivo D., 1987: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Lanham, 2. Aufl.

Elazar, Daniel 1987: *Exploring federalism*, Tuscaloosa/Alabama.

Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce, 1991: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, New York.

Lapidoth, Ruth, 1997: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington.

Lijphard, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*, New Haven.

Lijphard, Arend, 1982: *Consociation: The Model and its Applications in Divided Societies*, in: Rea, Desmond (ed.): *Political Co-operation in Divided Societies*, London, 166-186.

Lijphard, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven.

Lijphard, Arend, 1991: *The Power-Sharing Approach*, in: Montville, Joseph (ed.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York, 491-510.

McRae, Kenneth D. (ed.), 1974: *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto.

Paffenholz, Thania, 1998: *Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik (1976-1995)*, Mainz.

Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.), 1995: *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn.

Ropers, Norbert, 1995: *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, in: Ropers/Debiel (1995: 197-232).

Ropers, Norbert, 1996: *Rollen und Funktionen Dritter Parteien bei der konstruktiven Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte*, *Die Friedens-Warte*, 71, 4, 417-441.

Ropers, Norbert, 1997: *Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure*, in: Senghaas, Dieter (Hg.): *Den Frieden Machen*, Frankfurt: 219-242.

Schneckener, Ulrich, 1999: *Regulierung ethnischer Konflikte in Südosteuropa. Die Politik der Anerkennung*, *Internationale Politik*, 54, 9, 7-20.

Schneckener, Ulrich, 2002a: *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte*, Frankfurt.

Schneckener, Ulrich, 2002b: *Making Power-Sharing Work: Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation*, *Journal of Peace Research*, 38, 3, 203-228.

Schneckener, Ulrich, 2002c: *Minority Governance between Self-Rule and Shared-Rule*, in: Gál, Kinga (ed.), *Minority Governance in Europe*, Budapest, 349-372.

Senghaas, Dieter, 1992: *Friedensprojekt Europa*, Frankfurt.