

Vorraussetzungen der Demokratie

Kann jedes Volk eine Demokratie haben, wenn es nur den Willen und die Entschlossenheit dazu aufbringt? Und wenn es ihm gelingt, die Massen zu mobilisieren und das alte Regime zu stürzen? Ein einflussreicher Ansatz der Forschung über Demokratisierung behauptet in der Tat, dass Demokratie überall möglich ist - unabhängig von ethnischer Zusammensetzung, Kultur, Religion, wirtschaftlichem Entwicklungsstand und internationalem Umfeld. Alles was es braucht, ist eine günstige revolutionäre Situation: ein geschwächtes und gespaltenes Regime, zum Beispiel nach einem verlorenen Krieg oder einer schweren Wirtschaftskrise; ein unzufriedenes oder gar verzweifertes Volk, das bereit ist, die Risiken der Rebellion auf sich zu nehmen; und eine revolutionäre Führung, die Rückhalt im Volk genießt und strategisches Geschick beweist.

In der Tat gab es immer wieder demokratische Umstürze in Ländern und Regionen, in denen sie als unwahrscheinlich galten und auch die Fachwelt überraschten – angefangen mit dem sowjetisch beherrschten Osteuropa, über einzelne afrikanische und asiatische Länder bis hin zu den jüngsten Rebellionen in der arabischen Welt. Allerdings zeigte sich auch, dass ein erfolgreicher demokratischer Umsturz des alten Regimes nicht automatisch in eine stabile Demokratie mündet. Am Ende jeder Demokratisierungswelle kehrten einige Staaten zum alten Regime zurück, blieben auf halbem Wege stecken, versanken in Bürgerkriege oder etablierten neue, aber undemokratische Regime. Der antikommunistische Umsturz in Osteuropa etwa führte zu vielen gefestigten Demokratien in Ostmitteleuropa, aber auch zu einem quasi-kommunistischen Regime in Weissrussland, einer instabilen und defizitären Demokratie in Albanien oder der Ukraine, Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien und nicht-kommunistischen Diktaturen in Russland und Zentralasien.

Es stellt sich daher die Fragen nach den Bedingungen für *stabile* Demokratie. Was sind die Voraussetzungen dafür, dass Volkes Wille nicht nur die alten Regimes hinwegfegt, sondern in ein gefestigtes neues Regime mündet, das zuverlässig nach demokratischen Spielregeln funktioniert und sich breiter Anerkennung erfreut? Zu diesen Voraussetzungen zählt zum einen die Bestimmung und Einheitlichkeit des Staatsvolks; zum anderen diskutieren wir eine Reihe von kulturellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie. Ausserdem existieren Demokratien nicht

isoliert: auch ein mehr oder weniger demokratieförderliches internationales Umfeld zählt zu den Voraussetzungen gefestigter Demokratie.

Wer ist das Volk?

Eine grundlegende, aber häufig übersehene Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie ist die Bestimmung des Staatsvolks. Wörtlich übersetzt, bedeutet Demokratie „Herrschaft des Volkes“ oder „Herrschaft der Massen“ (im Gegensatz zur Herrschaft der aristokratischen Elite). Aber wer ist dieses Volk genau? Wenn staatliche Herrschaft und Autorität dem Staatsvolk obliegen – wenn das Volk sich sozusagen selbst regiert – braucht es notwendigerweise Regeln und Kriterien, die darüber entscheiden, wer damit gemeint ist. Es geht also im Grundlegenden um die Definition des Demos. Bevor das Volk regieren kann, muss Einigkeit darüber herrschen, wer dazu gehört und wer von den politischen Rechten ausgeschlossen bleibt.

In vielen gängigen modernen Demokratietheorien wird diese Frage nur beiläufig behandelt. Zwar gelten demokratische Teilnahme des Volkes und die Rechenschaftspflicht des Staates gemeinhin als die beiden Grundpfeiler der Demokratie, doch wird erstere oft nur als Bestätigung einer bereits allgemein akzeptierten Bedingung behandelt. Oder als Merkmal, um Demokratien von Diktaturen zu unterscheiden, in denen die Bevölkerung ihre Herrscher eben nicht selber wählen kann. Wenn trotzdem über demokratische Teilnahme gesprochen wird, geht es üblicherweise „nur“ noch um spezifische Kriterien des Ausschlusses wie Alter oder geistige Zurechnungsfähigkeit in einem Rahmen allgemeinen Stimm- und Wahlrechts des Volkes. Es wird also sozusagen vorausgesetzt, dass bereits ein definiertes Staatsvolk besteht. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. Wie dieses Kapitel zeigen wird, kann die Definition des Staatsvolks keineswegs als gegeben vorausgesetzt werden und ist selbst in manchen scheinbar mustergültigen Demokratien noch eine ungelöste Frage. Dem Stichwort der ethnischen Diskriminierung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu.

Keine Demokratie hat je alle Menschen auf ihrem Staatsgebiet als Wahlvolk einbezogen. Aufgrund Kriterien wie Reichtum und Landbesitz, Lese- und Schreibfähigkeit, Alter, Geschlecht usw. wurden und werden immer grössere oder kleinere Teile der Bevölkerung ausgeschlossen. Während alle Demokratien Bestimmungen über das Mindestalter für die politische Partizipation kennen, haben Reichtum und Besitz als

Kriterien ihre Legitimität komplett verloren. In Bezug auf das Geschlecht stellt die Schweiz mit ihrer späten Einführung des Frauenstimmrechts sicherlich einen absoluten Ausnahmefall in der „Familie“ der Demokratien dar. Dies ist auch deshalb äusserst bemerkenswert, da die Schweiz ursprünglich einen der ersten demokratischen Staaten der Welt bildete.

Der griechische Ausdruck „Demokratie“, der als Gegenstück zur „Aristokratie“ verstanden werden muss, zeigt, dass historisch vor allem die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Klasse – und damit verbunden Reichtum und Besitz – ausschlaggebend war. Denn Aristokratie bedeutet „Herrschaft der Besten“ – was in der Praxis üblicherweise die Herrschaft einer kleinen adligen Oberschicht bedeutete. Ursprünglich bestand die Herausforderung an die Demokratie also vor allem darin, das Staatsvolk auf die tieferen sozialen Schichten auszuweiten.

In der Moderne hingegen, ausgehend von der Französischen Revolution, ist die Nationalität zum entscheidenden Kriterium für die Bestimmung des Demos geworden. Nationalität, die Zugehörigkeit zu einer Nation, bestimmt sich normalerweise über eines der beiden Prinzipien „ius sanguinis“ und „ius solis“. Wie der Begriff „Blut“ bereits andeutet, sieht ersteres die Nation als eine organisch-geschlossene, auf Abstammung beruhende kulturelle Gemeinschaft: Nationale Zugehörigkeit wird von den Eltern auf das Kind übertragen. Gemäss „ius solis“ hingegen ist der Geburtsort für die Nationalität einer Person ausschlaggebend. Dieses Prinzip vertritt eine Vorstellung der Nation als eine rein politische Gemeinschaft, in der Fremde durch gesetzliche und kulturelle Anpassung zu Bürgern werden.

Das „ius sanguinis“ ist historisch eng mit dem Aufkommen des Nationalismus vor allem im 19. Jahrhundert verbunden, der als prägende politische Ideologie dem Begriff der Nation eine neue politische Bedeutung verlieh. Nationalismus kann als Prinzip der politischen Legitimität beschrieben werden, das vorschreibt, dass die ethnisch-kulturellen und politischen Grenzen übereinstimmen sollten – dass jedes Volk seinen Staat bekommen und von „Seinesgleichen“ regiert werden soll. Mit ethnischer Identität bezeichnet man angeborene oder anerzogene Eigenschaften eines Menschen, die von seiner Herkunft zeugen, wie Hautfarbe, Haartyp und andere physische Merkmale, Sprache oder Religion. Eine ethnische Gruppe ist folglich eine Gruppe von Menschen, die sich aufgrund solcher Merkmale als eine kulturell zu-

sammengehörige Gemeinschaft verstehen (oder von anderen als solche gesehen werden).

In der Ideologie des Nationalismus wird also die Legitimität politischer Herrschaft direkt an die ethnisch-kulturelle Identität geknüpft und dabei das Staatsvolk explizit mit einer ethnisch definierten Gemeinschaft gleichgesetzt: Nur wer zu einer bestimmten Sprach- oder Religionsgruppe gehört, ist Teil der Nation und kommt in den Genuss der politischen Rechte. Dies wird dann problematisch, wenn die politische Realität *nicht* mit der „kulturellen Landkarte“ übereinstimmt und auf einem Staatsgebiet verschiedene ethnische Gruppen leben.

Die historischen Ereignisse in Westeuropa haben dazu geführt, dass die meisten Staaten dieser Region heute als ethnisch homogen angesehen werden. Religiöse Säuberungen während den Religionskriegen zwischen dem 15. und 17. Jahrhundert und später die mehr oder weniger freiwillige Anpassung von sprachlichen Minderheiten an eine dominante Nationalsprache und -kultur sind verantwortlich dafür, dass die meisten Staaten Westeuropas – Portugal, England, Frankreich, Schweden etc. – mit einer Sprache und einer Religion verknüpft sind. Nicht zuletzt deshalb wird die Dimension der ethnischen Identität und der ethnischen Definition des Demos in vielen gängigen Demokratietheorien nur beiläufig thematisiert. Auch die wissenschaftlichen Instrumente, die das Niveau der Demokratie in den verschiedenen Ländern der Welt bewerten, messen der Frage der ethnischen Gleichheit, welche wir im Folgenden behandeln werden, kaum Gewicht bei.

In Wirklichkeit sind die meisten Staaten der Welt multi-ethnisch. Besonders die ehemaligen Kolonien in Afrika und Asien, aber auch viele Länder Osteuropas umfassen verschiedene Sprach-, Religions- und Kulturgruppen. Dazu kommen Völker wie die Kurden, die keinen eigenen Staat haben, sondern über mehrere Länder verstreut leben. In diesen Fällen werden ethnische Identitäten für die Bestimmung des Staatsvolkes äusserst bedeutsam. Damit eine Demokratie funktionieren kann, wie es sich Demokratietheoretiker vorstellen, müssen sich die Menschen, die auf dem Staatsgebiet zusammen leben, als politische Einheit verstehen. In multi-ethnischen Gesellschaften bedeutet dies, dass sich die verschiedenen Gruppen als Teil eines nationalen Staatsvolkes sehen müssen, das der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit übergeordnet ist. Die Schweiz kann wohl als Paradebeispiel eines solchen multi-ethnischen Nationalismus angeführt werden, der – gegen aussen stark abgrenzend –

gegen innen einen äusserst integrativen Charakter besitzt: Die verschiedenen Sprachgruppen – und später auch die Religionsgruppen – vereinigten sich zu *einer* politischen Gemeinschaft, einer Schweizer Nation, unter dem Dach eines gemeinsamen Staates.

Wenn aber in einer multi-ethnischen Gesellschaft der Demos mit einer bestimmten ethnischen Gruppe gleichgesetzt wird, hat dies oft schwerwiegende Folgen – von politischem Ausschluss entlang ethnischer Grenzen bis hin zu Genozid. Bei der Frage nach der Bestimmung des Staatsvolkes geht es also nicht zuletzt auch um ethnische Diskriminierung. Südafrikas Apartheid-Regime und die Rassentrennung und diskriminierenden Wahlgesetze in den amerikanischen Südstaaten beispielsweise beruhten auf einer extrem ethno-nationalistischen Vision des Staatsvolkes. Schwarze wurden aufgrund ihrer Rasse vom Demos und den damit verbundenen Rechten ausgeschlossen. Die Vorläufer dieser Regime sind natürlich in der europäischen Kolonialherrschaft in Afrika und Asien (und zuvor in Lateinamerika) zu finden, wo das Staatsvolk gerade mal die kleine Gruppe der kolonialen Besatzer umfasste, die mit der Begründung rassischer und kultureller Überlegenheit über die unterworfenen Völker herrschten.

Diskriminierung und politischer Ausschluss beruhen nicht zwingend auf formellen Gesetzen oder Regeln. Vor allem in Ländern mit einer Mehrheitsgruppe kann die Verschränkung von Demokratie und Nationalismus zu ethnischer Unterdrückung führen. Da in der Praxis „Herrschaft des Volkes“ meist „Herrschaft der Mehrheit“ heisst, können einfache mehrheitsdemokratische Verfahren zur „tyrannischen“ Herrschaft der dominanten Gruppe über ethnische Minderheiten führen, die wahlpolitisch erdrückt und zu „ewigen“ Minderheiten werden. In diesem Fall wird die einfache Mehrheitsdemokratie undemokratisch: Im Grunde geht man nämlich davon aus, dass politische Mehrheiten ständig wechseln. Wenn aber bestimmte Gruppen immer in der Minderheit bleiben, verlieren sie ihre politischen Rechte und bleiben sozusagen vom Demos ausgeschlossen. Im schlimmsten Fall mündet die politische Entrechtung von Minderheiten in einen Genozid wie in Ruanda 1994, als die Mehrheitsgruppe der Hutu ihre Vormachtstellung durch die physische Vernichtung der Tutsi-Minderheit sichern wollte.

Ethnische Diskriminierung findet sich allerdings selbst in sogenannten Musterdemokratien wie Israel (mit seiner de-facto Besetzung des Gazastreifens und der West-

bank) oder Lettland und Estland. Trotz – oder gerade basierend auf – formal einwandfreien demokratischen Prozessen werden in diesen Ländern mit den Arabern und den Russen bedeutende Minderheiten von der politischen Gemeinschaft ausgeschlossen. Das kürzlich in Lettland abgehaltene Referendum über die Einführung des Russischen als zweite Amtssprache, das von der lettischen Stimmbevölkerung mit grosser Mehrheit abgelehnt wurde, ist ein bezeichnendes Beispiel. Die Russen machen fast 30% der Landesbevölkerung aus, werden aber durch die rigorose lettische Sprachpolitik nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich benachteiligt.

In Lateinamerika sind zwar die diskriminierenden Wahlgesetze früherer Zeiten – wie etwa die Kopplung des Wahlrechts an die spanische Sprache – in den Hintergrund getreten, aber die extremen sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten bewirken, dass indigene und afrikanischstämmige Gruppen meist trotzdem politisch de-facto ausgeschlossen bleiben – selbst in Ländern wie Guatemala, wo die Indigenen die Bevölkerungsmehrheit stellen. Gesellschaften wie in Lateinamerika mit extremen, historisch verwurzelten Ungleichheiten kann man als hierarchische Systeme sehen: Soziale Klasse *und* Zugang zu politischen Rechten und politischer Macht sind unmittelbar und dauerhaft an die ethnische Identität geknüpft. Hier entsteht ethnische Diskriminierung aus einer Art von „abgestuftem“ Demos, der de-facto aus verschiedenen Klassen von Bürgern mit ungleichen politischen Chancen besteht.

In multi-ethnischen Ländern ohne klare Mehrheitsgruppe kommt es häufig zu einem Konflikt darüber, wem der Staat „gehört“ bzw. welcher Gruppe der Staat dienen soll. Besonders in afrikanischen Ländern, in denen wirtschaftliche Ressourcen und Wohlstand unmittelbar an den Staat und an politische Macht geknüpft sind und üblicherweise über klientelistische, auf ethnische Verbindungen beruhende Netzwerke verteilt werden, kommt es oft zu einem Verteilungskampf zwischen verschiedenen Gruppen. Die wirtschaftliche Situation ganzer Dörfer, Gruppen und Regionen hängt von der politischen Stellung ihrer Eliten und deren Zugang zur politischen Macht ab. In diesem Konkurrenzkampf kann es zu subtileren Formen des Ausschlusses kommen, indem etwa die Investitionen des Staates in Infrastruktur, Bildung usw. überwiegend bestimmten Gruppen zu Gute kommen, während andere wirtschaftlich und politisch vernachlässigt werden. Ethnisch motivierte Gewalt rund um demokratische Wahlen in Kenya 2007-2008, Guinea Ende 2010 und im Norden Nigerias 2011 zeugen von der ungelösten „Demos-Frage“ in solch gespaltenen Ländern, in denen demokratische

Wahlen oft über Zugehörigkeit oder Ausschluss ganzer Bevölkerungsteile von der politischen Macht entscheiden.

[HIER POLITISCHE WELTKARTE DER ETHNISCHEN EXKLUSION. ANGABE VON EPR-ETH ALS QUELLE UND KURZE NACHFOLGENDE ERLÄUTERUNG]

[EVT. AUCH NOCH GRAFIK DES HISTORISCHEN TRENDS DER ETHNISCHEN DISKRIMINIERUNG IN EINZELNEN REGIONEN]

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich folgern, dass in einer Welt, in der Demokratie als Idee zur universell akzeptierten Norm geworden ist, sich viele politische Konflikte um die *Definition* der demokratischen Gemeinschaft, also des Staatsvolkes, drehen. Obwohl Kriterien wie Alter und Geschlecht im Prinzip auch als Grundlage für politischen Ausschluss dienen können, hat der Nationalismus als prägende politische Ideologie der Neuzeit bewirkt, dass ethnische Identität für diese Frage vorrangig geworden ist. Staaten sind nicht an Geschlechts- oder Altersgruppen geknüpft, sondern an (oft ethnisch-kulturell definierte) Nationen. Gibt es in einem Land ethnische Diskriminierung oder einen Konkurrenzkampf verschiedener Gruppen um staatliche Macht, können wir von einem gespaltenen Demos sprechen.

Vor allem in Phasen der Demokratisierung, wenn das Volk zu regieren beginnen soll, werden diese Spaltungen und die Frage, wer zum Volk gehört, zentral. Multi-ethnischen Gesellschaften, die noch nicht zu einer klaren und integrativen Definition des Staatsvolkes gelangt sind – oft jenen ohne jegliche demokratische Vergangenheit –, droht die Gefahr eines gewalttätigen Konfliktes. Zur Zeit stellt sich dieses Problem vor allem in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens – Protagonisten des „Arabischen Frühlings“ –, die ihre Demos-Frage noch keineswegs gelöst haben und in denen ethnische oder religiöse Diskriminierung weit verbreitet ist. Im „freien“ Ägypten ist es bereits zu Ausbrüchen religiöser Gewalt gekommen, und das unter Gewalt und Repression leidende Syrien droht bei einer überhasteten Demokratisierung wie der Irak entlang seiner ethnisch-religiösen Trennlinien auseinanderzubrechen. Diese Länder müssen erst ihre Demos-Frage lösen, bevor sie zu stabilen Demokratien werden können. Das bedeutet vor allem, dass unter den verschiedenen

Gruppen die Bereitschaft wachsen muss, sich als gleichberechtigte Teile in eine übergeordnete demokratische Gemeinschaft einzufügen. Gewissermassen als Memento für die arabische Gegenwart und Zukunft steht das Beispiel der Elfenbeinküste, wo im Zuge der Demokratisierung in den 1990er-Jahren die Frage der echten „Ivoirité“, der ivoirischen Volkszugehörigkeit, zur Diskriminierung der muslimischen Bevölkerung des Nordens und schliesslich zu einem langwierigen Bürgerkrieg führte.

Es stellt sich also die grundlegende Frage nach der Überlebensfähigkeit der Demokratie in ethnisch gespaltenen Gesellschaften. Die bisherigen Ausführungen sollten gezeigt haben, dass sich die Demokratie in multi-ethnischen Gesellschaften zusätzlichen Schwierigkeiten gegenüber sieht. Insbesondere zwei Gefahrenpotentiale wurden angesprochen, die ihr ordnungsgemässes Funktionieren unter solchen Bedingungen in Frage stellen: Unterdrückung von Minderheiten durch eine Mehrheitsgruppe einerseits und andererseits ein Konkurrenzkampf um den Staat und politische Macht zwischen verschiedenen rivalisierenden Gruppen. Nun ist aber Multi-Ethnizität in den meisten Gegenden der Welt eine unveränderbare Tatsache und die ethnische „Homogenisierung“ von Staaten, wie sie die Ideologie des Nationalismus vorschreibt, keine Option. International verordnete Bevölkerungsaustausche wie in Osteuropa nach den Weltkriegen werden in der heutigen Zeit nicht mehr in Betracht gezogen. Und der „sanftere“ Prozess der Assimilation von Minderheiten an eine dominante Nationalkultur ist ebenfalls kaum mehr zu erwarten. An der Anpassung der Demokratie an einen multi-ethnischen Demos führt damit kein Weg vorbei.

Aber wie kann staatliche Herrschaft im Volk verankert werden, wenn der Demos gespalten ist? Dass die verschiedenen ethnischen Gruppen zu einer übergeordneten nationalen Gemeinschaft zusammenwachsen, wie weiter oben angetönt, ist in der Realität – zumindest kurzfristig – kaum denkbar. Selbst im bereits erwähnten Beispiel der Schweiz war zur Geburtsstunde des Bundesstaates 1848, nach dem Sonderbundskrieg zwischen liberalen Protestanten und Katholiken, ein geeintes Staatsvolk noch nicht realistisch. Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, wie durch geeignete institutionelle Lösungen die „Herrschaft des Volkes“ in einem gespaltenen Volk bestehen kann. Im letzten Teil dieses Kapitels werden wir uns also der Anpassung der demokratischen Herrschaft an die Erfordernisse in ethnischen gespaltenen Staaten widmen.

Prinzipiell lassen sich vier Strategien des Umgangs mit Multi-Ethnizität erkennen, von denen wir zwei bereits erwähnt haben: Dominanz, Universalismus oder De-Ethnisierung, Staatsteilung und Machtteilung. Die historisch bei weitem am häufigsten praktizierte Strategie ist die bereits angesprochene Dominanz einer Gruppe über alle anderen im Staat. Ihr Ziel besteht darin, Konflikte über die Identität des Staatsvolkes zu umgehen, indem eine Gruppe die Führungsrolle für sich beansprucht und Minderheiten in ein von ihr dominiertes politisches System zwingt. Konkret bedeutet dies, dass sich die Exekutivgewalt, die höhere staatliche Bürokratie und zumindest die oberen Schichten des Militär- und Polizeiapparats aus Mitgliedern der dominanten Gruppe zusammensetzen. Der von General Franco geschaffene spanische Zentralismus auf Kosten der katalanischen, baskischen und anderer Bevölkerungsminoritäten ist ein prominentes europäisches Beispiel. Typisch für ein solches System ist das Verbot der Minderheitssprachen wie eben zum Beispiel des Katalanischen und des Baskischen. Langfristig ergeben sich aus einer solchen Strategie der Dominanz aber erhebliche Nachteile. Neben den bereits angesprochenen normativen Problemen, die diese Strategie mit sich bringt, birgt sie auch ein enormes Konfliktpotential. Mit der Hilfe von hoher staatlicher Repression können solche Systeme durchaus eine Weile – manchmal auch über Jahrzehnte hinweg – überleben, aber wissenschaftliche Studien zeigen klar, dass das Risiko von Bürgerkriegen deutlich höher ist als in Ländern ohne ethnische Unterdrückung. Der Baskenkonflikt in Spanien, der Kurdenaufstand in der Türkei, die anhaltenden (und schliesslich erfolgreichen) Rebellionen gegen das Amhara-dominierte Militärregime in Äthiopien und zahllose weitere Beispiele zeugen klar und deutlich vom langfristigen Risiko dieser Strategie.

Die zweite Strategie versucht bewusst, ethnische Identitäten aus dem politischen Prozess zu verdrängen, indem individuelle Rechte betont werden. Eine „ethnisch blinde“ gesetzliche Rahmenordnung, die die Freiheiten des Individuums ins Zentrum stellt, soll universelle Gleichheit unabhängig der ethnischen Gruppe garantieren. Man könnte diese Strategie als liberalen Universalismus oder De-Ethnisierung bezeichnen. Die amerikanische Verfassung wird oft als Paradebeispiel einer solchen aufs Individuum ausgerichteten Ordnung angeführt. Allerdings ist diese Strategie in Wirklichkeit meist nichts anderes als eine etwas „verstecktere“ Variante von Dominanz. Gleichstellung und „ethnische Blindheit“ der Gesetze werden dann als politischer Diskurs verwendet, der die Vormachtstellung einer demographisch oder wirtschaftlich mächtigen Gruppe verschleiern (und damit im Grunde festigen) soll. Die „farbenblin-

de“ Verfassung der USA zum Beispiel tolerierte lange Zeit die politische und wirtschaftliche Marginalisierung der schwarzen Bevölkerung vor allem in den Südstaaten. Und auch die zuvor erwähnten hierarchischen Systeme Lateinamerikas beruhen oft auf einer solchen Politik der formellen, oberflächlichen Gleichstellung bei gleichzeitiger unterschwelliger Diskriminierung. So wird etwa in Guatemala die Verfassung zitiert als Beleg, dass alle – Indigene und europäischstämmige Ladinos – die gleichen Rechte besitzen, während die indigene Bevölkerungsmehrheit nicht mal einen Zehntel der Sitze im Parlament besetzt, üblicherweise nicht mehr als die Position des Kultur- und Sportministers in der Regierung zugesprochen erhält und eine doppelt so hohe Armutsquote wie die Ladino-Gruppe aufweist.

Das Gegenteil dieser Strategie der De-Ethnisierung bzw. des „ethnisch blinden“ Universalismus in hierarchischen Gesellschaften sind Quoten für ethnische Minderheiten im Parlament und/oder der Regierung. Auch im gesellschaftlichen Umfeld, zum Beispiel an Universitäten, gibt es in Ländern wie Brasilien oder den USA unterdessen „Affirmative Action“-Programme zur expliziten Förderung von Minderheiten.

Die vielleicht radikalste Antwort auf ein gespaltenes Staatsvolk ist die Aufteilung des Landes bzw. die Abspaltung eines Landesteils, in dem eine bestimmte Gruppe lebt. Diese „Zweistaatenlösung“ wird seit längerem als Ausweg für den Nahostkonflikt zwischen Israel und den Palästinensern diskutiert. Aber der vertrackte Weg zum Palästinenser-Staat zeigt auch, dass es – obwohl Sezessionskonflikte sehr verbreitet sind – so gut wie nie zu offiziellen Staatsteilungen und Neugründungen von Staaten kommt. Das jüngste Beispiel des Südsudans und die (Wieder-)Gründung Eritreas stellen eindeutig Ausnahmen dar. Dies liegt einerseits daran, dass das internationale Staatensystem sehr auf die Bewahrung der Grenzen bedacht ist und das Thema der Selbstbestimmung von Minderheiten nur ungern behandelt. Viele – gerade auch viele mächtige – Staaten, wie zum Beispiel China und Russland, enthalten selbst ethnische Minderheiten in bestimmten Regionen des Landes und sind nicht daran interessiert, allfälligen Unabhängigkeitsbestrebungen dieser Gruppen durch Präzedenzfälle Auftrieb zu verleihen.

Andererseits gibt es auch gewichtige substantielle Gründe gegen die Aufspaltung eines Landes. Erstens droht dabei die Gefahr eines fortwährenden Sezessionismus aufgrund der sogenannten „ethnischen Babuschka“: Jeder neu gegründete Staat enthält meist selbst wiederum neue ethnische Minderheiten, die dann das Recht auf

Selbstbestimmung anführen können, so dass der neue Staat wieder aufgeteilt werden müsste. So setzen sich die gleichen Konflikte wie im Grossen im Kleinen fort. Der Bürgerkrieg im neu gegründeten Südsudan kann daher nicht als Überraschung kommen. Auch der Kosovo, der eben von Serbien unabhängig wurde, hat nun wiederum seine eigene serbische Minderheit, die sich abspalten will.

Zweitens schützt auch Homogenität nicht unbedingt vor Konflikten. Das Beispiel Somalias spricht Bände: Als eines der ganz wenigen Länder Afrikas, das man einen echten Nationalstaat nennen könnte, ist es zum Paradebeispiel eines gescheiterten Staates geworden. Natürlich zeichnet sich das somalische Volk durch ein hohes Mass an Zersplitterung in Clans und Sub-Clans aus – aber das trifft auch auf die meisten anderen ethnischen Gruppen Afrikas und Asiens zu, die man im Grunde als Makro-Ethnizitäten, bestehend aus verschiedenen Untergruppen, verstehen muss. Dies zeigt erneut, dass in der modernen Zeit schlussendlich kein Weg an der multi-ethnischen Demokratie vorbeiführt.

Die vielleicht aussichtsreichste Strategie, um die Demokratie an die multi-ethnischen Voraussetzungen der Moderne anzupassen ist wohl ein System der Machtteilung, in dem ethnische Unterschiede offiziell anerkannt und den verschiedenen Gruppen gleiche Rechte garantiert werden. Zum einen muss diese Machtteilung auf der Ebene des Zentralstaates, also der höchsten Regierungsebene, stattfinden. Das bedeutet, dass die Eliten aller relevanten Gruppen in die Regierungskoalition eingebunden werden und ausserdem alle Gruppen gleichen Zugang zur staatlichen Bürokratie haben. Eine zweite Säule eines solchen Machtteilungs-System bildet der Ethno-Föderalismus, also die Autonomie der verschiedenen Gruppen in ihren jeweiligen Regionen (im Fall, dass sie regional verankert sind). Die Garantie der kantonalen Souveränität als Zugeständnis an die katholischen Kantone bei der Schweizer Bundesstaatsgründung beruht auf exakt diesem Gedanken. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz eine weit turbulenterere politische Entwicklung erlebt hätte, wäre den Verlierern des Sonderbundskrieges nicht die kulturelle Autonomie, vor allem die Bewahrung des katholischen Glaubens, in ihren Regionen zugesichert worden.

Allerdings war der Schweizer Bundesstaat lange Zeit kein System wirklicher Machtteilung, da das Zentrum, die Bundesregierung, über Jahrzehnte von den protestantischen Liberalen dominiert wurde. Erst später entwickelte sich eine wirkliche Machtei-

lung zwischen Katholiken und Protestanten. Die Einbindung aller Sprachgruppen hingegen, von der heute so viel gesprochen wird, geschah zu Beginn eher natürlicherweise und wurde erst im Zuge der Weltkriege zu einem bedeutenden politischen Thema. Trotzdem ist sie heute ebenfalls ein wichtiger Bestandteil des erfolgreichen Machtteilungs-Systems der Schweiz. Unter viel schwierigeren politischen Umständen wurden ähnliche Systeme unter anderem auch in Bosnien und Äthiopien eingeführt. Ersteres kann allerdings schon fast als de-facto Staatsteilung angesehen werden, da die drei verschiedenen Teile völlig getrennt voneinander zu funktionieren scheinen.

Unter den Voraussetzungen eines gespaltenen Volkes sind solche institutionellen Anpassungen der Demokratie – von einer reinen Mehrheitsregierung zu einer gleichberechtigten Herrschaft aller Volksteile (sozusagen einer „Demokratie im abgesicherten Modus“) – häufig sinnvoll, manchmal gar unvermeidlich. Es geht dabei um nichts weniger als institutionelle Antworten auf die Frage, wie „Volksherrschaft“ in einem gespaltenen Volk umgesetzt werden kann – und damit um die grundlegende Voraussetzung der Definition oder Ausgestaltung der demokratischen Gemeinschaft.

Kulturelle und ökonomische Voraussetzungen

Kulturelle Voraussetzungen

Ist Demokratie „westlich“? Es ist keine Frage, dass die moderne Demokratie ihren Ursprung im Westen hatte und über lange Zeit auf den Westen beschränkt war. In den USA, in Grossbritannien, den Niederlanden und in Skandinavien entwickelten sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts schrittweise, ohne gewaltsame Revolutionen – mit Ausnahme der amerikanischen Revolution, die vor allem eine antikoloniale Revolution war – und ohne Gegenrevolutionen stabile Demokratien. Schon in Frankreich, dem Mutterland der demokratischen Revolution in Europa, erwiesen sich die demokratischen Institutionen als höchst instabil. Da konnte es naheliegen, die kulturellen Voraussetzungen der Demokratie nicht nur in den kulturellen „Errungenschaften“ des Westens zu sehen – wie der Idee der Menschenrechte, der Aufklärung oder der Marktwirtschaft – sondern auch im Protestantismus.

Mit der Ausbreitung der Demokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts musste diese enge Vorstellung von den kulturellen Voraussetzungen der Demokratie im-

mer wieder revidiert werden. Die Demokratisierungswelle der 1970er Jahre in Lateinamerika und Südeuropa ergriff vornehmlich katholische Länder. Nachdem die Demokratisierung auch nicht-christliche Länder wie Japan, Südkorea oder Taiwan erfasst hatte, hielt sich allein noch die Auffassung, dass der Islam eine demokratiefeindliche Zivilisation sei. Die gelungene Demokratisierung Indonesiens und der „arabische Frühling“ erschütterten aber auch diese These. Sollte es sich herausstellen, dass die islamischen Parteien, die von der Demokratisierung in Tunesien oder Ägypten besonders profitieren, die demokratische Konsolidierung dieser Länder voranbringen, bliebe wenig von der Vorstellung der Demokratie als im wesentlichen „westlicher“ Regierungsform übrig.

Damit ist die These von den kulturellen Voraussetzungen der Demokratie nicht gänzlich widerlegt. Doch anstatt stabile und grosse Zivilisationen und Kulturkreise zu betrachten, sollten wir unser Augenmerk auf die Werte von Individuen richten und auf ihren Wandel, der sich innerhalb der Kulturkreise vollzieht. Als Voraussetzung der Demokratisierung gilt hier die Entwicklung und Verbreitung von postmateriellen Werten. Das sind Werte, die sich anders als materielle Werte nicht an der Befriedigung von Grundbedürfnissen oder dem Streben nach Wohlstand orientieren, sondern an persönlichen Freiheiten. Anstelle der individuellen Selbsterhaltung tritt die individuelle Selbstentfaltung in den Mittelpunkt. Individuelle Selbstentfaltung erfordert Institutionen und Verfahren, die individuellen Rechten und Freiheiten Rechnung tragen, diese schützen und erweitern – mit anderen Worten: Demokratie. Je stärker die Werte einer Gesellschaft sich also zugunsten individueller Selbstentfaltung wandeln, desto stärker wird die Nachfrage nach und Unterstützung von Demokratie. Aber woher kommt das Selbstentfaltungstreben einer Gesellschaft? Diese Frage bringt uns zu den ökonomischen Voraussetzungen der Demokratie.

Ökonomische Voraussetzungen

Wohlstand ist die längsten und besten erforschte Voraussetzung der Demokratie. „Je wohlhabender eine Nation ist, umso bessere Chancen hat sie auf den Erhalt der Demokratie.“ So formulierte es der Politikwissenschaftler Seymour Lipset schon am Ende der 1950er Jahre. Wohlstand fördert die Entstehung von Demokratien und ihre Stabilität. Demokratische Staaten, die einmal einen gewissen Wohlstand erreicht ha-

ben, bleiben demokratisch – die Rückkehr zu einem undemokratischen System ist höchst unwahrscheinlich. Warum aber werden und bleiben wohlhabende Staaten demokratisch?

Ein Grund ist das Selbstentfaltungstreben. Je wohlhabender eine Gesellschaft ist, umso weniger müssen sich die Menschen um ihren Selbsterhalt sorgen. Für Nahrung, Kleidung und Wohnung ist gesorgt; soziale Sicherungssysteme schützen im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter vor Not. Das gibt den Menschen den nötigen Freiraum ihrer Selbstentfaltung nachzugehen. Zusammen mit dem Wohlstand einer Gesellschaft steigt auch ihr Bildungsniveau. Das stärkt das Selbstentfaltungstreben und die Vielfalt der Lebensentwürfe. Der Weg vom Wohlstand zur Demokratie führt also über den individuellen Wertewandel in einer entwickelten Gesellschaft. Wer nicht mehr um sein Überleben kämpfen muss, kann nach Selbstentfaltung streben, und wer nach Selbstentfaltung strebt, fordert und unterstützt die Demokratie. Umgekehrt gilt auch: Gesellschaften, die sich in existenziellen Krisen befinden, im Krieg oder in schwerer wirtschaftlicher Not, müssen sich wieder auf ihr Überleben besinnen. Dann wird Demokratie weniger wichtig; die Unterstützung für Demokratie nimmt ab.

Ein weiterer Grund ist die abnehmende Ungleichheit in Gesellschaften, die wohlhabender werden. Abnehmende Ungleichheit wirkt in mehrfacher Hinsicht zugunsten von Demokratisierung. Beispielsweise ist im Zuge der Industrialisierung eine breitere bürgerliche Gesellschaftsschicht zu Wohlstand gekommen. Damit der Staat sich diesen Wohlstand (z.B. für Kriege) zunutze machen konnte, bot er dem Bürgertum höhere Beteiligungsrechte im Gegenzug zu einer höheren Besteuerung an.

Ausserdem fürchten sich die Herrschaftseliten bei abnehmender Ungleichheit weniger vor Demokratisierung. Wenn durch Demokratisierung breitere Gesellschaftsschichten an der Politik teilhaben, nutzen sie ihre Macht, um eine Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums zu ihren Gunsten zu erreichen. Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat gehen Hand in Hand. Je ungleicher die Gesellschaft ist, umso radikaler werden die Forderungen nach Umverteilung sein. Bei grösserer Gleichheit hingegen fordern die Wähler weniger von den Reichen, und die Reichen haben weniger zu verlieren. Ausserdem entsteht eine zahlenmässig grosse, wohlhabende Mittelschicht, die für gemässigte Mehrheiten in der Regierung sorgt, weil sie zufrieden mit ihrem Lebensstandard ist und unter radikaler Umverteilung ebenfalls leiden würde.

Wenn die Ungleichheit abnimmt, halten die alten Eliten also weniger verbissen (und äusserstenfalls gewaltsam) an ihren Herrschaftsprivilegien fest und lassen sich bereitwilliger auf demokratische Reformen ein.

Hinzu kommt eine Veränderung in den wirtschaftlichen Grundlagen des Reichtums in entwickelten Gesellschaften. In traditionellen, landwirtschaftlich geprägten Gesellschaften beruht Wohlstand auf Landbesitz. In modernen, von Industrie und Dienstleistungen geprägten Gesellschaften beruht Wohlstand hingegen auf Kapital. Kapital ist mobiler – es lässt sich leichter ausser Landes bringen als Landbesitz. Landbesitzende Eliten fürchten sich daher in der Regel stärker vor der Demokratisierung: sie können ihren Besitz weniger gut vor Umverteilung oder Enteignung schützen oder die Demokraten mit der Drohung der Abwanderung zur Mässigung bewegen als die kapitalbesitzenden Eliten.

Zuviel Gleichheit schadet der Demokratisierung allerdings eventuell. Wenn die Bürgerinnen und Bürger bereits im weitgehend gleichen Umfang vom gesellschaftlichen Wohlstand profitieren wie die Eliten, dann haben sie keinen starken wirtschaftlichen Anreiz gegen die Obrigkeit zu rebellieren. Unter diesen Umständen bleibt nur das Selbstentfaltungstreben als Motivation, um politische Gleichheit und Freiheitsrechte zu erstreiten. So lässt sich erklären, dass Singapur trotz hohen Wohlstandes keine Demokratie geworden ist. Die Herrschaftselite hat es geschickt verstanden, durch wohlfahrtsstaatliche Politik eine breite Mobilisierung zugunsten von Demokratisierung zu unterlaufen. Noch extremer zeigen die Ölmonarchien am Persischen Golf, dass die enormen Gewinne aus Ressourcenreichtum dazu verwendet werden können, die Bevölkerung trotz wachsenden Wohlstandes politisch unmündig zu halten. Wenn die Gesellschaft allerdings religiös oder in Stammesgruppen fragmentiert ist, wie in Bahrain oder Libyen, kommt auch die Macht des Öls an ihre Grenzen.

Das internationale Umfeld

Politische Regimes entwickeln sich nicht unabhängig von ihrem internationalen Umfeld. In vielfältiger Weise fördert oder behindert es die demokratische Entwicklung. Ein wichtiges Indiz dafür, dass die internationale Umwelt von Bedeutung ist, ist die Tatsache, dass Demokratisierung in internationalen Wellen verläuft. Solche Wellen breiteten sich nach dem Ersten Weltkrieg, nach dem Zweiten Weltkrieg, in den

1970er Jahren und am Ende des Kalten Krieges aus. Ein Teil der Wellen lässt sich damit erklären, dass viele Staaten zum gleichen Zeitpunkt von internationalen Ereignissen betroffen waren: dem Zusammenbruch der Monarchien im Ersten Weltkrieg, der Niederlage der faschistischen Staaten und Rechtsdiktaturen im Zweiten Weltkrieg und dem Niedergang und Wandel in der Sowjetunion am Ende des Kalten Krieges.

Es finden aber auch Demonstrations- und Schneeballeffekte statt. Wenn das Volk in einem Land das Volk in einem anderen Land mit vergleichbarer politischer Situation dabei beobachtet, wie es erfolgreich seine autokratischen Machthaber abschüttelt, dann wird es ermutigt, gleiches auch im eigenen Land zu versuchen. Je mehr Länder sich anschliessen, umso weniger ist der Prozess aufzuhalten. Der Funke der Rebellion ist immer wieder über die Grenze gesprungen: im arabischen Frühling von Tunesien in die arabische Welt, bei den „Farbrevolutionen“ von Serbien in die Ukraine und nach Georgien; 1989 von Polen in das übrige Ostmitteleuropa – und in früheren Jahrhunderten von der Französischen und der Russischen (Oktober-)Revolution in den Rest der Welt.

Die Globalisierung und die sie befeuernden Technologien verstärken diesen Effekt. Die alten Medien wie das Fernsehen und das Radio tragen Bilder und Berichte von demokratischen Revolutionen um die Welt; und dort, wo die Medien im Zuge der Demokratisierung an Freiheit gewinnen, helfen sie der jungen Demokratie dabei sich zu konsolidieren. Wo Fernsehen und Radio staatlich zensiert und kontrolliert sind, können sie diese Wirkung nicht entfalten – im Gegenteil. Hier können neue Medien eine wichtige Rolle spielen – schon spricht man sowohl bei den Farbrevolutionen in Osteuropa als auch beim arabischen Frühling von Internet- oder Twitter-Revolutionen. Allerdings ist fraglich, ob diese neuen Technologien auch zur Festigung von Demokratien beitragen können. Die Globalisierung beschleunigt aber auch die Modernisierung und Industrialisierung von Gesellschaften und erhöht die Mobilität des Kapitals – und begünstigt damit die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie.

Für die Überlebenschancen junger Demokratien sind auch die globalen und regionalen Machtverhältnisse von Bedeutung. Wo die globalen und regionalen Grossmächte demokratisch sind, unterstützen sie junge Demokratien. Dies galt für Europa nach dem Ersten Weltkrieg, Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und Osteuropa nach

dem Ende des Kalten Krieges. Hingegen haben es junge und instabile Demokratien schwer, wenn undemokratische Mächte ihnen die Unterstützung verweigern oder sogar ihre Gegner unterstützen. Die Geschichte reicht von der „Heiligen Allianz“ des 19. Jahrhunderts über Osteuropa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis hin zu den Nachbarstaaten des heutigen Russlands. Auch über die Grossmächte hinaus spielt es eine Rolle, ob die Nachbarschaft überwiegend demokratisch ist oder nicht. Nachbarschaft verstärkt internationalen Austausch, und je intensiver der wirtschaftliche Austausch, die grenzüberschreitende Kommunikation und der direkte Kontakt mit Demokratien über Reisen, Studien- oder Arbeitsaufenthalte ist, desto günstiger sind die Bedingungen für die Demokratisierung und die Festigung von Demokratie.

Internationale, vor allem regionale Organisationen sind ein weiterer wichtiger Faktor des internationalen Umfeldes. Sie können auf vielfältige Weise Demokratisierungsprozesse unterstützen. Politische Konditionalität ist ein Weg. Internationale Organisationen bieten den Staaten attraktive Leistungen wie finanzielle Hilfe, Marktzugang oder politische Mitsprache. Wenn diese Leistungen davon abhängig gemacht werden, dass Staaten Demokratien sind oder demokratische Reformen voranbringen, schafft dies einen Anreiz zur Demokratisierung. Demokratische Regionalorganisationen wie die EU oder die NATO haben mit ihrer Beitrittskonditionalität die demokratische Konsolidierung in den ex-kommunistischen Staaten Osteuropas gefördert – vor allem dort, wo illiberale Tendenzen (z.B. Diskriminierung von Minderheiten und schwache Rechtsstaatlichkeit) den Demokratisierungsprozess blockierten.

Ein anderer Weg ist die Diffusion demokratischer Normen in Netzwerken zwischen Regierungen, die von internationalen Organisationen gestärkt werden. Auch hier ist es wichtig, dass die Netzwerke überwiegend aus demokratischen Staaten bestehen, damit sie demokratieförderliche Wirkungen entfalten können. Sie verändern die antidemokratischen Einstellungen von Eliten oder stabilisieren deren demokratische Einstellungen; sie helfen mit Rat und Tat beim Aufbau demokratischer Systeme; sie missbilligen undemokratische Entwicklungen in den Staaten des Netzwerks und heissen demokratische Entwicklungen gut. Damit hilft die Mitgliedschaft in demokratischen Organisationen und Politiknetzwerken sowohl bei der Errichtung als auch bei der Stabilisierung von Demokratien. Das gelingt jedoch nur unter günstigen Bedingungen: die betreffenden Eliten müssen sich einen Vorteil von der Mitgliedschaft versprechen und sie müssen offen sein für die Ideen, die dort verbreitet werden. Anti-

westliche Diktaturen lassen sich von internationalen Organisationen gewöhnlich wenig beeindrucken.

Abschliessend dürfen wir allerdings nicht vergessen, dass es sich bei den Voraussetzungen der Demokratie nicht um notwendige oder hinreichende Bedingungen handelt, sondern um Wahrscheinlichkeiten. Es gibt viele Beispiele dafür, dass sich Demokratien auch unter widrigen Bedingungen gefestigt haben und dass sie auch unter günstigen Bedingungen gescheitert sind. Indien ist ein Beispiel für eine stabile Demokratie unter Bedingungen hoher Ungleichheit und krasser Armut; Reichtum und eine hohes Mass an sozialer Gleichheit haben andererseits in Singapur nicht zu Demokratie geführt. Ungünstige wirtschaftliche Bedingungen können durch günstige kulturelle Bedingungen ausgeglichen werden, ein fragmentiertes Staatsvolk durch angepasste Institutionen der Machtteilung und der Konsensbildung. Damit kommen wir zum Ausgangspunkt unserer Überlegungen zurück. Demokratische Regimewechsel führen nicht zwangsläufig zu stabilen Demokratien – aber wenn es neuen Demokratien gelingt, geeignete institutionelle Lösungen zu finden und Schwächen durch Stärken zu kompensieren, können sie auch unter teilweise widrigen Bedingungen eine gefestigte Demokratie errichten.