

Internationale Gemeinschaft und Verfassungsgebung in den multikulturellen Gesellschaften des modernen Europa: Neue wissenschaftliche Themen auf der Tagesordnung

Lidija R. Basta Fleiner

1. Verfassungsgebung als Streitfrage transkultureller Kommunikation

Die kulturelle Identität ist seit langem eine der strittigsten Fragen in der Verfassungsdebatte, und es besteht kein Zweifel daran, dass Identitätspolitik für die liberale Verfassungsdemokratie heute eine große Herausforderung darstellt. Kulturelle Fragen bestimmen die politische Diskussion mindestens ebenso wie Wirtschaftsfragen, und zwar nicht nur in Gesellschaften, die ethnisch gespalten sind - vor allem in den Ländern der Welt, die ethnische Kriege hinter sich haben -, sondern auch in den westlichen Demokratien, wo sich der öffentliche Diskurs seit dem 11. September 2001 zwischen zwei entgegengesetzten und zugleich eng miteinander verbundenen Polen bewegt: dem Terrorismus und der sozialen Integration der muslimischen Bevölkerung.

In seinem jüngsten Artikel zu „Identity, Immigration, and Liberal Democracy“ behauptet Francis Fukuyama, dass die Frage der Integration von Minderheiten - insbesondere von Immigranten aus muslimischen Staaten - als Bürger liberaler Demokratien langfristig eine größere Herausforderung für diese darstellt als der Terrorismus. „Europa ist eine bedeutende Brutstätte und Front im Kampf zwischen radikalem Islamismus und liberaler Demokratie geworden, und daran wird sich auch künftig nichts ändern“, denn „der radikale Islamismus ist selber Ausdruck moderner Identitätspolitik. Er ist ein Nebenprodukt des Modernisierungsprozesses selbst“.¹ Die Debatte führt damit unweigerlich zur erneuten Betrachtung der Frage der nationalen Identität im Sinne der allgemein akzeptierten Werte, auf denen der demokratische Konsens in den Gesellschaften Westeuropas beruht. Die Reformen der Staatsbürgerschaft waren in den 1990er Jahren in Frankreich und Deutschland enorm politisierte Themen; beide Länder unterzogen ihr Staatsangehörigkeitsrecht vier Gesetzesreformen. Randall Hansen und Jobst Koehler weisen darauf hin, dass sich in Frankreich wie in Deutschland die politische Diskussion über das Verständnis von Nationalität, Zugehörigkeit und Integration zunehmend auf den enger gefassten Bereich der Immigration verlagerte. Ihrer Meinung nach erwies sich Rogers Brubakers Prognose von 1992, dass es zu einem politischen Stillstand käme, bereits ein Jahr später als falsch. Brubaker argumentierte in seinem berühmten Buch „Citizenship and Nationhood in France and Germany“,² dass grundlegende strukturelle Differenzen zwischen dem französischen, sich an Staatsbürgertum und Assimilation orientierenden, und dem deutschen, auf kultureller Zugehörigkeit und Exklusion basierenden Verständnis von nationaler Zugehörigkeit bis heute die Nationalitätspolitik

¹ Fukuyama (2006, S. 6)

² Brubaker (1992)

beeinflussen würden. Doch Deutschland verabschiedete 1993 ein Gesetz, das zum ersten Mal das Recht auf Staatsangehörigkeit auf der Grundlage von Geburt und Wohnsitz gewährte, während Frankreich im gleichen Jahr eine restriktivere Politik umsetzte und ebenfalls zum ersten Mal ein Gesetz erließ, nach dem im Land geborene Ausländer nicht mehr automatisch mit dem 18. Lebensjahr zu französischen Staatsbürgern wurden. Heute sind wir alle, wie Nathan Glaser (1997) sagte, Multikulturalisten.³

Die in den 1990er Jahren zu beobachtende Verlagerung der deutschen und französischen Staatsangehörigkeitsdebatte auf Aspekte der Immigration machte deutlich, dass der Diskurs der Staatsbürgerschaft zum Schlüsselthema einer hochgradig politisierten Debatte zur Nationalitätspolitik geworden war, und die theoretische Auseinandersetzung mit der Frage der nationalen Zugehörigkeit beschränkte sich nicht mehr auf die Wissenschaft. Damit ging jedoch keineswegs eine Verengung der Perspektive einher. Die vier Staatsangehörigkeitsrechtsreformen in Frankreich und Deutschland belegten, wie tiefgreifend das Problem sich stellte: Im Grunde ging es um die Frage der Nationalität; es ging um die nationale Zugehörigkeit selbst. Die Grundfragen und Grundsätze der beiden Nationalstaaten, personifiziert im jeweiligen Verständnis von der Nation als *Pouvoir constituant*, erforderten eine Neubewertung und Revision.

Nun drängt, wenn auch unter gänzlich anderen Umständen, ein weiteres Mal in der Geschichte die Verfassungsgebung in den Vordergrund, und man könnte gar behaupten, dass sie die epochale Relevanz erfährt, die sie am Vorabend und während der ersten demokratischen Revolutionen im späten 18. Jahrhundert und bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte. Damals stärkte die Verfassungsgebung die moderne Nation und bot ihr einen konstitutionellen Rahmen. Heute bilden neue Kontexte neue Verfassungsparadigmen, die vorzüglich das Paradoxon reflektieren, das mit den beiden parallel verlaufenden Prozessen postmoderner Politik einhergeht: *nation-building*, der Aufbau von Nationen, und *the breaking of nations*, ihr Bruch und Zerfall. Die Doktrin des liberalen Imperialismus, nach der Gewalt, Präventivschläge und Täuschung als adäquate Strategien postmoderner Staaten gelten,⁴ geht einher mit dem Aufbau von Staaten und Nationen in den gesetzlosen „prämodernen Staaten“, die von anhaltenden internen Konflikten und ethnischen Kriegen gekennzeichnet sind. Die Verfassung stellt in diesen Prozessen das Kernstück dar. Ermutigt von der internationalen Gemeinschaft, gefördert und manchmal „durchgeboxt“ als Teil der Demokratisierungsstrategie, soll der Verfassungsakt zwei wichtige Aufgaben erfüllen:

- a) Bildung oder Stärkung einer politischen Gemeinschaft als Voraussetzung für die Demokratie;
- b) Einführung oder Reform der Regeln für die Verteilung und Ausübung der Staatsmacht - denn der Streit um jene ist nicht selten die Ursache von Konflikt und Instabilität.⁵

³ Hansen und Koehler (2005, S. 624)

⁴ Cooper (2003)

⁵ Ghai und Galli (2006, S. 7)

Zweifellos findet die postmoderne Bildung von Staaten innerhalb eines vielschichtigen Kontexts statt, der für die traditionellen konstitutiven Fundamente eines modernen Staates in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung darstellt. In den vergangenen 15 Jahren bestimmte diese neue Form der Staatsbildung die Tagesordnung und das Handeln internationaler Politik. Neue, kontextbezogene Paradigmen der Verfassungsgebung kamen in diesem Prozess ins Spiel, deren Gemeinsamkeit jedoch darin besteht, dass sie die demokratische Legitimität, die mit der Verfassungsgebung im Sinne einer modernen, liberalen Politik untrennbar verbunden ist, strukturell in Frage stellen.

Es entwickelt sich ein neuer Typ des Konflikts zwischen Konstitutionalismus und Demokratie. Dem postsouveränen Prozess der Verfassungsgebung mangelt es manchmal nicht nur an einem kritischen Maß demokratischer Legitimität, sondern er richtet sich unmittelbar gegen die Nationsbildung und folglich gegen die demokratische Legitimität, da Nationsbildung und nationale Nachhaltigkeit inhärente Elemente demokratischer Legitimierung sind. Die Veränderungen im Prozess der Verfassungsgebung bringen unwiderruflich Akteure auf den Plan, die nicht Teil nationalstaatlicher Politik sind: die internationale Gemeinschaft, wie wir bereits leicht vereinfacht und sehr allgemein formuliert haben. Es muss daher vor zu großer Begeisterung für den Verfassungspatriotismus als Verpflichtung gegenüber den Werten des demokratischen Konstitutionalismus und der Menschenrechte gewarnt werden, den J. Habermas in den 1990er Jahren so nachdrücklich als Alternative zum (Ethno-)Nationalismus anführte. Wir sind heute Zeugen einiger endgültiger Ergebnisse und magerer Konsequenzen der Verfassungsgebung mit massiven Engagement der internationalen Gemeinschaft, und es ist nachvollziehbar, warum in diesen Fällen von Verfassungsgebung unter den unmittelbar Betroffenen kaum „Patrioten“ zu finden sind: weder im Irak noch in Bosnien-Herzegowina nach dem Abkommen von Dayton; weder im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Abkommen für Zypern noch in der bereits seit drei Jahren aufgelösten Union von Serbien und Montenegro. Die konstitutionellen Vereinbarungen wurden nicht direkt von den Konfliktparteien ausgehandelt, sondern richteten sich nach den Interessen mächtiger internationaler Akteure an regionaler Stabilität.

In allen vorgenannten Beispielen sollte der Prozess der Verfassungsgebung, der bedauerlicherweise in eine konstitutionelle und politische Sackgasse führte, die Nationsbildung und den Wiederaufbau des Staates nach ethnischen Kriegen fördern und galt als wichtige Strategie zur Demokratisierung in den betroffenen Gesellschaften. Wenig loyal gegenüber dem eigenen Selbstverständnis und einer modernen Identität ignorierten die liberalen Demokratien als Hauptakteure auf der internationalen Bühne eine *conditio sine qua non* der Legitimität liberaler Verfahren: das Volk entscheidet als *Pouvoir constituant* sowohl über die Verfahrensregeln wie auch über die Institutionen, die diese Regeln anwenden und ihnen gemäß agieren müssen. In einem Artikel aus jüngerer Zeit betont Günter Frankenberg erneut den Vertragscharakter der Verfassung und die *Pouvoir constituant* des Volkes als die beiden spezifischen und grundlegenden Strukturen des Verfassungsakts in liberalen Demokratien.⁶ Eine liberale, demokratische Verfassung ist ihrem Wesen nach ein Akt, der der modernen Formel der Verfahrenslegitimität positive Rechtsgültigkeit

verleiht.⁷ Dies verleiht der Verfassung eine legitimierende und integrative Funktion. Doch sowohl die legitimierende als auch die integrative Rolle einer Verfassung werden im Prozess der postsouveränen Verfassungsgebung, sofern sie sich überhaupt in ihm manifestieren, massiv in Frage gestellt. Der Prozess selbst erweist sich häufig als strukturell ungeeignet, demokratische Repräsentation zu gewährleisten. Das Thema, das sich in den kommenden Jahren immer öfter auf der wissenschaftlichen Agenda finden wird, ist daher die Frage, wie und in welchem Sinn die postmoderne Verfassungsgebung als demokratisch machbar „überleben“ wird. Mit anderen Worten: Wird die Verfassungsgebung ihre Vertragseigenschaft wiedererlangen, um demokratisch sein zu können? Und mehr noch: Wie und unter welchen Bedingungen kann Verfassungsgebung partizipativ und gleichzeitig effektiv erfolgen? Die Ergebnisse der Referenden über den EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden sind hier als klare und nachdrückliche Warnung zu verstehen.

Das inhärente Demokratiedefizit der prominentesten neuen Formen der Verfassungsgebung führt damit zu einer der Grundfragen im Zusammenhang mit dem Thema *Boundaries. Differences. Passages*, nämlich: Konnten überhaupt Elemente des kommunikativen Potenzials in den neuen Formen der Verfassungsgebung „bewahrt“ werden? Eine solche Fragestellung basiert auf der Prämisse, dass ein Prozess der Verfassungsgebung als signifikante kommunikative Kraft relevante politische Fragen vermitteln kann. Ohne Kommunikation kann es weder Vertrauen noch Toleranz geben. Damit ist sie essenziell für den Aufbau eines demokratischen Konsenses. Wie die ersten Jahre des konstitutionellen Übergangs und der demokratischen Transformation in Osteuropa gezeigt haben, mobilisierten Verfassungstechnik und -politik die Bevölkerung (*politique constitutionnelle politisante*) und blieben gleichzeitig stark politisch aufgeladene Aspekte der Alltagspolitik (*politique constitutionnelle politisée*).⁸

Die Behauptung, dass Verfassungsgebung selbst kommunikative Kapazität beinhaltet, impliziert eine entscheidende Bedeutung der iuristischen Diskurstheorie für die Verfassungsgebung als diskursivem Prozess der Willensbildung und somit als eine der wichtigsten Quellen sozialer Integration. So argumentieren auch Y. Ghai und Galli, wenn sie sagen, dass der konstitutionelle Prozess auf einem deliberativen Dialog aufbauen muss, der zu Toleranz als der Kunst der Verhandlung führt. In einem derartigen Dialog ist die Partizipation des Volkes von zentraler Bedeutung. Hier genau liegt der entscheidende Unterschied zwischen *constitution-building* (Verfassungsbildung) und *constitution-making* (Verfassungsgebung): „Das Konzept der Verfassungsbildung ist komplexer als der Prozess der Verfassungsgebung für sich genommen, wenngleich letzterer ein untrennbarer Teil des ersteren ist. [...] Verfassungsbildung bezieht sich auf den Prozess, durch den eine politische Einheit sich verpflichtet, ein Werte- und Regierungssystem aufzubauen und zu respektieren. [...] Verfassungsbildung in diesem Sinn ist ein nahezu evolutionärer Prozess, der den Text speist und die Entfaltung seiner Logik und Dynamik unterstützt.“⁹

⁶ Frankenberg (2006, S. 451)

⁷ Basta (1986, S. 111 - 121)

⁸ Elster (1992, S. 19 - 24)

Allein ein legitimer Verfassungsgebungsprozess kann die Bühne für die Verfassungsbildung als Quelle der Integration sein. Eine wichtige Frage lautet dabei: Weisen die neuen Paradigmen der Verfassungsgebung dieses integrative Potenzial auf oder nicht? Im Fall der Konflikttransformation in Gesellschaften, deren Communities gespalten sind, ist zu fragen: Fördert eine neue Verfassung die inter- und transkulturelle Kommunikation oder führt sie (unweigerlich) auf ein neues, strittiges Feld der transkulturellen Kommunikation?

Dieses Phänomen der gleichzeitigen „Neugestaltung“ und „Verwässerung“ der demokratischen Legitimation von verfassungsgebender Macht zeigt sich in unterschiedlicher Form:

- a) In der *Konstitutionalisierung internationaler Normen*, insbesondere - jedoch nicht mehr ausschließlich - im Bereich der Menschenrechte, beispielsweise in der Rolle des Europarates als „Verfassungsgeber“.
- b) In der *Internationalisierung der Verfassungsgebung* durch Förderung und Mediation in Post-Konflikt-Situationen, das heißt Verfassungsgebung ohne die demokratische Konstitution einer Gesellschaftsordnung.
- c) Verwässert die Einführung zahlreicher spezifischer technischer Normen durch ausländische Experten auch die „kulturelle“ Verfassungsgebung? Diese verschiedenen aber gleich wichtigen Fragen stehen auf der Tagesordnung der Wissenschaft, die sich mit „*Boundaries. Differences. Passages*“ befasst. Jede von ihnen verweist auf neue Themen für die Forschung - mit einem gemeinsamen Nenner: die Entstehung eines *supranationalen Konstitutionalismus ohne „konstitutionellen Demos“*.

Dieser Beitrag befasst sich insbesondere mit einer der zwei Hauptformen der Verfassungsgebung unter Beteiligung der internationalen Gemeinschaft: die Rolle der internationalen Gemeinschaft als *Pouvoir constituant* bei der Konflikttransformation im Nachkriegskontext. Ich argumentiere, dass konstitutionelle Prozesse mit dem Ziel der Förderung von Staats- und Nationsbildung als Konflikttransmutationsstrategien, wenn sie von der internationalen Gemeinschaft gefördert oder vermittelt werden, Paradigmen für eine heteronyme, supranationale Verfassungsgebung darstellen. Sie belegen nicht nur, wie wichtig die Rolle der Hauptakteure internationaler Politik geworden ist; sie verweisen auch auf eine epochale Wende: das Aufkommen und die zunehmend wichtigere Rolle eines supranationalen Konstitutionalismus ohne „konstitutionellen Demos“.

Ich möchte mich im Folgenden auf einen Komplex der Problematik konzentrieren und lasse daher die andere bedeutende Form des heutigen Engagements internationaler Politik in internen Verfassungsprozessen - die Rolle des Europarates - weit-

⁹ Wir verwenden den Begriff ‚deliberative/beratend‘ mit Bezug auf einen Verhandlungsprozess, der auf (sozial gerechten) klaren Zielen (von nationalem Interesse) basiert und auf ausreichender Information und Wissen gründet. „Sein Zweck ist der Austausch von Ideen, die Beilegung von Differenzen, Überzeugung und Vereinbarung. Dies erfordert ein gewisses Maß an Förderung sowie die Verständigung über die Frage, wer was in welchen Verfahren macht. [...] Da, wo es uns um die Partizipation der Bevölkerung geht, sollte sich der Fokus auf das Volk als ‚Entscheider‘ richten. Konsultation allein genügt nicht.“ (Ghai 2006, S. 16)

gehend außen vor. In ähnlichen Situationen betreibt, nach unserem Verständnis, die älteste europäische Organisation zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Einbindung in anderer Form. Die Rolle des Europarates basiert auf der Förderung und dem Erhalt des demokratischen *Acquis* des Europarates innerhalb eines fortwährenden Dialogs mit den betroffenen Staaten. Es besteht ein starkes Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und institutionellen Praktiken, die die jeweiligen Komplexitäten der Demokratisierungsprozesse in den betreffenden Ländern widerspiegeln, sowie die in den spezifischen institutionellen Formen verankerten Machtbeziehungen und den Einfluss der Geschichte auf die Form institutioneller Strukturen nicht außer acht lassen sollten.¹⁰ Anders als in den Fällen „internationaler Verfassungsgebung“, die Gegenstand dieses Textes sind, haben ähnliche Aktivitäten des Europarates bisher ein legitimes und häufig effizientes Engagement der internationalen Gemeinschaft in die Verfassungspolitik nationaler Ebenen gezeigt.

2. Die internationale Gemeinschaft als Pouvoir constituant: Verfassungsgebung und Nationsbildung im Prozess der Konflikttransformation

Wir konstatieren da, wo anhaltende Konflikte und häufig auch ethnische Kriege die Gemeinschaften prägen, ein Fehlen von Toleranz und Vertrauen als notwendige Bedingungen für eine friedliche und demokratische Gesellschaft bereits auf symbolischer Ebene. In vielen Fällen sind grundlegende Unterschiede in der Interpretation der wichtigsten Konfliktursachen evident, und die aktuelle Lage wird widersprüchlich bewertet. Entsprechend ist eine Einigung über das konstituierende Wesen eines zukünftigen gemeinsamen staatlichen Rahmenwerks fast ausgeschlossen. Es mangelt am politischen Willen, die andere Seite zu verstehen; unabhängig davon, wie wichtig das sein mag. Daher spielt die Elite eine wichtige Rolle, obgleich paradoxerweise die Position der Eliten sich in dieser Situation nicht demokratisch verifizieren lässt. Angesichts der Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft mit Eliten verhandeln muss, sehen sich diese in der komfortablen Position, Verfassungslösungen im Austausch gegen ihr eigenes politisches Überleben vereinbaren zu können.

Das Ziel der Verfassungsgebung hat sich verlagert, und der authentische Verfassungskonsens ist obsolet geworden. Es gibt keinen praktikablen diskursiven Prozess mehr, in dem die Verfassungsgebung als Quelle sozialer Integration im Sinn der Verfassungsbildung verfügbar wäre. Die internationale Gemeinschaft operiert mit geostrategischen Überlegungen, die in der Regel nichts mit interner Machbarkeit, das heißt mit der internen Legitimität der vorgeschlagenen Lösung, zu tun haben. Es geht nicht um eine gemeinsame Identität, sondern um geostrategische Stabilität in der Region; international verhandelt ist der für die Lösung „aufgezwungene“ Rahmen im Grundsatz nicht verhandelbar.

Unter diesen Umständen und angesichts internationaler Akteure als Schlüsselfiguren ist die Verfassungsgebung als Strategie zur Rekonfiguration des Staates bereits in ihrer Anfangsphase mit der Intensität der Spannungen zwischen Verfassungen

¹⁰ Developing Democracy in Europe (2004)

und Demokratie konfrontiert, die weit über das übliches Maß der auf verfassungsmäßigen Grenzen für den demokratischen Souverän aufbauenden liberalen Demokratien hinausgehen. Ein wichtiger Unterschied liegt - ähnlich wie in der ersten Phase der Transition in Mittel- und Osteuropa - in der Tatsache, dass eine Verfassung gleichzeitig ihre eigenen Bedingungen schaffen soll. Die politische Gemeinschaft soll dem demokratischen Aufbau vorausgehen; gleichzeitig soll die Verfassung als Grundgesetz die rechtliche Grundlage festschreiben und den Regeln der Organisation und Ausübung der Staatsmacht rechtliche Gültigkeit verleihen. Ghai und Galli zeigen, dass die Verfassung damit in postkonfliktiven Phasen gleichzeitig zwei Aufgaben erfüllen muss, die bereits vorher - als eine Hauptursache des Konflikts - heftig umstritten waren. Die Erwartungen an den Verfassungsgebungsprozess sind daher umso höher.

Die neue Verfassungsordnung muss die Besorgnis der früheren Kriegsgegner aufgreifen und gleichzeitig die Ängste und Hoffnungen der gewöhnlichen Menschen oder Communities berücksichtigen, die die Verhandlungen über die Verfassung kaum direkt beeinflussen konnten.¹¹

Das Hauptparadoxon ist damit jedoch nicht gelöst, wenn es denn überhaupt eine Lösung geben kann. Die wichtige Rolle der Verfassung als versöhnendes Element bei der Nations- und Staatsbildung endet nicht mit der Unterzeichnung eines international ausgehandelten Verfassungsabkommens. Bis hierhin reicht die Einmischung durch internationale Hilfe. Das Problem ist, dass sich erst ab diesem Punkt erweist, ob die internationale Intervention Früchte tragen wird. Von herausragender Bedeutung in und nach dieser Phase ist, ob die Verfassung sowohl klare Verfahren für die Beilegung von Konflikten vorgibt als auch klare und konsensuale Prozedere für die Veränderung dieser grundlegenden Vereinbarungen festlegt. Derart fundamentale Probleme der Verfassungsgebung lassen sich adäquat nur in konstitutionellen Verhandlungen lösen, die alle beteiligten Parteien einbeziehen. Nur so kann „ein für die nationale Einheit entscheidendes Gefühl der Zugehörigkeit und des gemeinsamen Schicksals“ gefördert werden, während gleichzeitig ein Lernprozess in deliberativer und partizipativer Politik stattfindet (ebd.: 10).

Fareed Zakarias berühmter Aufsatz von 1997 in *Foreign Affairs*, „The Rise of Illiberal Democracy“, warnt vor dem Sieg eines ungezügelten „Wahlmajoritarismus“ über den liberalen Konstitutionalismus; ein bedeutendes Phänomen, das er in den entstehenden pseudodemokratischen Regimes ausmacht. Dabei betrachtete Zakaria (nur) die internen Gründe für ein globales Phänomen. Ivan Krastev schrieb 2006 einen Aufsatz zu einem verwandten Thema: „Democracy’s Doubles“. (Bisher noch) weniger bekannt als Zakarias Thesen, präsentiert Krastevs Essay eine überzeugende komparative Analyse der strukturellen Gemeinsamkeiten von scheinbar so unterschiedlichen „Doubles“ der Demokratie, beispielsweise dem venezolanischen Populismus und dem russischen Elitismus. Es handelt sich hier, so der Autor, um zwei Seiten einer Medaille - ein antipluralistisches Verständnis von Gesellschaft

¹¹ Ghai und Galli (2006, S. 7)

und Politik.¹² Interessanterweise hat ein anderes wichtiges „Double“ bisher wenig Aufmerksamkeit bei den prominenten Wissenschaftlern und politischen Analytikern erregt, die sich für den liberalen demokratischen Konstitutionalismus engagieren - das Phänomen einer „gemanagten“, pseudodemokratischen und illiberalen Verfassungsgebung, befördert durch die internationale Gemeinschaft. Die im „Double“ der *Pouvoir constituant* verkörperte antipluralistische Vision der Verfassungspolitik „treibt die Doubles der Demokratie voran“. Zur Staats- und Nationsbildung im Interesse der Demokratisierung werden von der internationalen Gemeinschaft „konstitutionelle Doubles“ geschaffen und gefördert. Krastevs Paradigma der „managed democracy“¹³ ist für dieses Modell der Verfassungsgebung von höchster Relevanz. Eine „gemanagte“ Verfassungsgebung, die Verfassungsfiktionen generiert, lässt sich am ehesten als Versuch sehen, die Staaten, die die verfassungsgebende Macht nachahmen wollen und dabei nicht einmal den Versuch der Kopie ihrer demokratischen Legitimation unternehmen, konstitutionell zu (re-)konstruieren. Die internationalen „Doubles“ der *Pouvoir constituant* sind zeitlos und haben eine andere Agenda. Die Doubles der Verfassungsgeber ignorieren die demokratischen Grundlagen der *Pouvoir constituant* und versuchen manchmal sogar, jegliche Spur von tatsächlicher Verhandlung und Konsens zu unterdrücken! Es ist ein neuer Typus von „Politikern“ entstanden: internationale Experten, die dafür verantwortlich sind, dass die Illusion von Authentizität und Effizienz derartiger Verfassungsgebungsprozesse gewahrt bleibt. Verfassungsgebung als Management-Projekt ist, wie eine gemanagte Demokratie, „sanft in der Repräsentation und hart in der Manipulation“. Das spezifische Charakteristikum dieser neuen Verfassungskonstrukte ist, wie bei den Doubles der Demokratie, „dass sie nicht so sehr Hoffnung vermitteln als vielmehr das Gefühl, betrogen worden zu sein“ (ebd.: 60).

3. Schlussfolgerungen: Der multinationale Konföderalismus des westlichen Balkans als Fallstudie

Seit einiger Zeit fördern internationale Vermittler und Politikwissenschaftler Föderalismus als das „Wundermittel“, durch das multiethnische Gesellschaften ihre Vergangenheit der ethnischen Bürgerkriege bewältigen können. Föderalismus im Allgemeinen und die Föderation im Besonderen sind Antworten auf gesellschaftliche Forderungen nach Gruppenfreiheit. Da multikultureller Föderalismus (zumindest im normativen Sinn) auf der Anerkennung bestehender ethnischer, religiöser und sprachlicher Diversität als legitim beruht und die Wahrung dieser legitimen Vielfalt für wünschenswert hält, steht er gegen ein modernes demokratisches Prinzip der politischen Freiheit als absoluter politischer Gleichheit ebenso wie gegen das Prinzip der Mehrheit als dem einzig legitimen repräsentativen Ausdruck der Regierung des Volkes. Der Föderalismus korreliert mit moderner Staatlichkeit und bleibt zugleich eine immanente Bedrohung dieser Staatlichkeit im Sinn einer demokrati-

¹² Krastev (2006, S. 52 - 62)

¹³ „Die gemanagte Demokratie ist ein politisches Regime, das die Eliten von der Notwendigkeit des Regierens befreit und ihnen die Zeit gibt, sich um ihre eigenen Angelegenheiten zu kümmern.“ (ebd., S. 59)

schen Republik. Die Wahrheit ist, dass der multinationale Föderalismus begann, gerade wegen seiner „illiberalen“ Grundlagen eine Rolle bei der Konflikttransformation in multikulturellen Gesellschaften mit gespaltenen Gemeinschaften und ethnischen Konflikten zu spielen.¹⁴

Ein wesentliches Paradoxon des multinationalen/multikulturellen Föderalismus als Konflikttransformationsstrategie nach ethnischen Kriegen liegt jedoch in der Tatsache, dass er zunächst kaum Legitimität genießt. Man erwartet, dass Föderalismus Vertrauen und Toleranz schafft, wodurch die föderale Form selbst erst funktionieren kann. Doch nicht selten trägt er zu einer Radikalisierung des Problems bei, das er eigentlich lösen soll. Denn die wichtigste Frage für den multinationalen Föderalismus lautet: *Wie können demokratische politische Lösungen für kulturelle Konflikte gefunden werden?* Die Antwort ist klar, doch alles andere als einfach. Demokratischer Wandel ist die einzig machbare Strategie, die ethnische, religiöse und sprachliche Forderungen in *multikulturelle zivilgesellschaftliche Grundsätze und Gestaltungsformen* übertragen kann. Multinationaler Föderalismus funktioniert nur, wenn es ihm gelingt, demokratisch eine Loyalität einzufordern, die kulturelle *cleavages* überwindet, das heißt auf demokratische Weise kulturellen und politischen Pluralismus miteinander versöhnt. Die undemokratische Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft - so legitim es auch im Zusammenhang mit Friedenserhaltung oder gar -schaffung sein mag - verschärft unweigerlich das ohnehin schon komplexe Legitimitätsparadoxon des multikulturellen und multinationalen Föderalismus.

Ein anderer Aspekt des Hauptparadoxons des Föderalismus als Mittel des Konfliktmanagements in multiethnischen Gesellschaften liegt im „versteckten Potenzial“ der Beziehung zwischen dem Territorium und den ethnisch motivierten Verfassungslösungen in einer multiethnischen Konföderation. Die größte Herausforderung, der sich ein multinationaler Föderalismus in einer solchen Situation stellen muss - die „Falle“ mit manchmal fatalen Folgen für den inneren Frieden -, ist zu vermeiden, dass angesichts konstitutioneller Grundlagen und einem etablierten Entscheidungsfindungsprozess auf der föderalen Ebene jeder Verfassungskonflikt zu einem ethnischen Konflikt wird. Unerlässlich ist auch, dass - gleichgültig, wie die Institutionen aussehen sollen - kein Raum für einen Neubeginn und die Neuverhandlung der konstitutionellen Grundlagen des Staates auf der Alltagsebene bleibt, wenn es zu Differenzen zwischen den die verschiedenen Communities repräsentierenden Eliten kommt.

Die meisten Beispiele für eine von der internationalen Gemeinschaft „geförderte“ Verfassungsgebung scheiterten auf der Suche nach adäquaten Antworten auf diese komplexen Fragen. Erinnern wir uns: International vermittelte Verfassungsverträge sind in der Regel intern nicht verhandelbar und schließen prinzipiell die repräsentative Einbeziehung „öffentlicher Ansprüche der Öffentlichkeit“ in den Verfassungsgebungsprozess aus. Daher erfüllen derartige konstitutionelle Arrangements nur selten drei wichtige Bedingungen der legitimen Verfassungsgebung und Nationsbildung in multikulturellen und insbesondere post-konfliktiven Gesellschaf-

¹⁴ Mehr in Basta Fleiner (2004, S. 1 - 17)

ten. Um demokratisch und nachhaltig zu sein, muss der Prozess der Verfassungsgebung als Teil der Konflikttransformation gewährleisten, dass die Verfassung

- a) legitim und legal ist,
- b) Inklusion als Beweis für den Respekt der Diversität garantiert und dass
- c) die Öffentlichkeit am Prozess der Verfassungsgebung unmittelbar beteiligt ist.¹⁵

Die dritte Bedingung ist von außerordentlicher Bedeutung für den Aufbau einer politischen Gemeinschaft als Grundlage der Demokratie. Dennoch ist der Skepsis von Ghai und Galli zuzustimmen angesichts eines „übertrieben romantischen Bildes“ des partizipatorischen Prozesses, welches Gefahren und Herausforderungen ebenso ausblendet wie Misserfolgs-Beispiele. Last, but not least gab es bei der Entstehung einiger der erfolgreichsten Nachkriegsverfassungen - wie beispielsweise dem Grundgesetz und der Verfassung Japans - nicht die mindeste öffentliche Beteiligung. In diesen Fällen wurde der Prozess der Verfassungsgebung sogar „deutlich eingeschränkt transparent gestaltet“.¹⁶ Derartige Erfahrungen deuten auf die Meriten der Verhandlungen unter Eliten hin und zeigen, dass partizipative Verfassungsprozesse nur dann zu Legitimität und Demokratisierung führen, wenn sie mit anderen, ebenso wichtigen Faktoren einhergehen. Die Partizipation der Öffentlichkeit allein gewährleistet noch keinen partizipativen Verfassungsgebungsprozess. Letzteren kann es nur geben, wenn der konstitutionelle Prozess die Grundsätze und ein System von demokratischer Governance generiert, nämlich: den Menschen ermöglichen, am Staatshandeln teilzuhaben, und ihnen Zugang zur Justiz, ein Grundgesetz sowie Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht der Regierung gewährleisten.

Genau diese Grundsätze und Instrumente demokratischer Governance sind in den meisten der international vermittelten Verfassungen des westlichen Balkans, vor allem in Bosnien, Serbien und Montenegro sowie Mazedonien, gescheitert oder funktionieren nur unzureichend. Diese Verfassungsvereinbarungen erfolgten vor allem mit den konfliktführenden Eliten. Entsprechend wurde die Verfassung weitgehend politisch ausgehandelt und nicht als Frage einer staatlichen Vision gesehen. Die gemeinsame Ausübung der Macht, nicht die Durchsetzung der Rechte, war das wichtigste Prinzip zur Befriedung interethnischer Spannungen. Ein unvermeidlicher immanenter Effekt einer solchen Strategie ist, dass ethnische Fragen im Allgemeinen - und Minderheitenfragen insbesondere - in erster Linie als territoriale Angelegenheiten wahrgenommen werden. Es ist ein „Treppenwitz der Geschichte“, dass derartige konstitutionelle Rahmenwerke einen der größten Fehler der ansonsten grundlegend anders gestalteten, exkommunistischen föderalen Verfassungen wiederholen. Auch sie bildeten Staaten im permanenten Prozess des Verhandeln und der Rekonstruktion. Dieses grundlegende Merkmal unvollendeter, schwacher und zerstrittener Staaten mit schwachen Zivilgesellschaften führt unvermeidlich in eine konstitutionelle Sackgasse. Das jüngste Beispiel ist die Blockade der *Verfassungs-*

¹⁵ Vgl. Haysom (2002, S. 261 - 298)

¹⁶ In Eritrea führte die Partizipation der Öffentlichkeit zur Verabschiedung einer Verfassung, die nie implementiert wurde. In Uganda wurde sie binnen kurzem modifiziert. In Äthiopien produzierte sie Frustration in wichtigen Bereichen. (Ghai und Ghalli 2006, S. 14)

reform in Bosnien und Herzegowina im vergangenen Jahr. Sie zeigt, dass die Kluft zwischen der Öffentlichkeit und der politischen Elite immer tiefer wird und dass das zunehmende Misstrauen gegenüber demokratischen Institutionen das Wesen der Politik in diesen Ländern prägt. „Die Demokratie stirbt langsam“,¹⁷ und das zerstört unumkehrbar das repräsentative Wesen der Demokratie und bewahrt nur noch ihre institutionelle Hülle. So sieht die Demokratisierung des westlichen Balkans aus: pseudodemokratische, un stabile Regimes, oft am Rand des Ausbruchs neuer Gewalt zwischen den Gemeinschaften. Vielleicht hat ein Prozess der Verfassungsgebung stattgefunden. Doch eine wahrhaftige Verfassungsbildung als Schlüssel für einen neuen Grundkonsens, für eine demokratische Gesellschaftsordnung *in statu nascendi*, steht nicht auf der Tagesordnung.

Bibliographie

Basta, Lidija

1986 Constitution as an Act of Positivation of Legitimacy Principle. *Rechtstheorie*, 17: 111 - 121.

Basta Fleiner, Lidija

2004 Trust and Tolerance as State Making Values in Multicultural Societies: Federalism as a Conflict-Management Tool. *Indian Journal of Federal Studies*, 2: 1 - 17.

Brubaker, Rogers

1992 Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Cooper, Robert

2003 The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century. London: Atlantic Books.

2004 Developing Democracy in Europe. An Analytical Summary of the Council of Europe's Acquis. Hrsg. von Council of Europe, Strasbourg.

Elster, John

1992 On Majoritarianism and Rights. *East European Constitutional Review*, 1, No.3: 19 - 24.

Frankenberg, Günter

2006 Comparing Constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 4: 439 - 459.

Fukuyama, Francis

2006 Identity, Immigration, and Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, 17, No. 2: 1 - 20 (online publication).

Ghai, Yash / Galli, Guido

2006 Constitution Building Processes and Democratization. IDEA, Stockholm (online publication).

Hansen, Randall / Koehler, Jobst

2005 Issue Definition, Political Discourse and the Politics of Nationality Reform in France and Germany. *European Journal of Political Research*, 44: 623 - 644 (online publication).

¹⁷ Mehr in Krastev (2002)

Haysom, Nicolas

2002 Constitution Making and Nation Building, Federalism in a Changing World - Learning from Each Other. Federalism Conference Reader, St. Gallen.

Krastev, Ivan

2002 The Inflexibility Trap. Report on the State of Democracies in the Balkans. Bratislava: United Nations Development Programme. (online-publication).

2006 Democracy's Doubles. *Journal of Democracy*, 17, No. 2: 52 - 62 (online publication).