

"Halbstarke" Demokratien:

Gedanken zu den Arbeiten von Jack Snyder und Edward D. Mansfield über das gesteigerte Kriegspotential von Staaten im Übergang zur Demokratie

Im Kreise einiger Politikwissenschaftler wird gerne die These vertreten, Demokratien wären per se "friedfertig". Vor allem in den USA, wo *Präsident Bill Clinton* dies 1994 als Argument für die (auch finanzielle) Unterstützung der osteuropäischen Reformstaaten anführte: Demokratien führen keine Kriege, daher - so vereinfacht - bedeute ein höheres Maß an Demokratisierung automatisch eine friedlichere Welt.

Ja, wenn das alles wirklich so einfach wäre! Richtig ist zweifellos, daß Demokratien - legt man hinreichend strenge Maßstäbe an, wann ein Staat denn als Demokratie gelten dürfe - höchst selten untereinander Krieg führen. Daraus schon auf einen etwaigen Kausalzusammenhang zu schließen, scheint freilich gewagt: sobald ihre Gegner keine Demokratien sind, verhalten sich Demokratien ähnlich "kriegsfreudig" wie nicht-demokratische Regime. Eine überzeugende Begründung für dieses Phänomen fehlt bisher. Am wahrscheinlichsten ist, daß gefestigte Demokratien einen stabilen Mittelstand aufweisen, der kriegerischen Abenteuern (und deren Risiken) skeptisch gegenübersteht - dazu paßt die Erfahrung, daß Demokratien, wenn sie Kriege führen, diese zu gewinnen pflegen, was für eine realistische Abwägung der Risiken spricht. Daher scheint es plausibel, daß Demokratien bestrebt sind, ihre Differenzen lieber auf diplomatischem oder wirtschaftlichem Wege ("subsidiäre Kriegführung") statt auf dem Schlachtfeld auszutragen. Da sich der Befund überdies de facto hauptsächlich auf das Verhalten westeuropäischer Demokratien nach 1918 bzw. nach 1945 bezieht, dürften auch die abschreckende Wirkung zweier Weltkriege und der Effekt der europäischen Einigung mitspielen. Aus gutem Grund übrigen beschränken sich Vertreter der These von den vermeintlich friedfertigen Demokratien auf zwischenstaatliche Konflikte - Bürger- oder Sezessionskriege pflegen in demokratischen Gesellschaften ähnlich wenig amikal abzulaufen wie in undemokratischen.

Auch Demokratien sind nämlich keineswegs immun gegen nationalistische oder andere extreme Tendenzen. Und eines der wenigen Beispiele eines Krieges zwischen zwei hinreichend demokratischen Staaten - der Spanisch-Amerikanische Krieg 1898 - illustriert zur Genüge, welche Verhetzung und Agitation auch (man ist versucht zu sagen: gerade) in demokratischen Gesellschaften möglich ist, wenn die Interessen bestehender Meinungsmonopole und der Kriegsbefürworter deckungsgleich sind. Im guten wie im bösen zeigten die beiden Weltkriege, aber auch der Falkland-Krieg 1982 oder der Golfkrieg II 1990/91, wie mobilisierbar und letztlich auch manipulierbar demokratische Gesellschaften sein können und nicht selten sind.

An diesem Punkt setzt eine Untersuchung von *Jack Lewis Snyder* und *Edward Deering Mansfield* ein, die auf einer umfangreichen quantifizierenden Auswertung zwischen- und innerstaatlicher Konflikte von 1811 bis 1980 basiert. Die beiden Politikwissenschaftler von der New Yorker Columbia University schlugen 1995 in zwei Aufsätzen einen differenzierteren Ansatz vor. Zwar sei es richtig, daß etablierte und gefestigte Demokratien höchst selten gegeneinander zu Feld ziehen, hingegen gelte dieser Befund nicht für Staaten in einer Übergangsphase von autoritären zu demokratischeren Systemen. Ganz im Gegenteil seien Staaten im ersten Jahrzehnt einer Übergangsphase von einer totalen Diktatur zu einer Massendemokratie etwa doppelt so anfällig, Krieg zu führen, wie stabile Autokratien. Daher, so die Autoren, wäre es falsch, von werdenden Demokratien sofort einen absoluten Gewaltverzicht zu erwarten: "*Countries do not become mature democracies overnight.*"

In der Übergangsphase von einer Diktatur zur Demokratie, nach dem (mehr oder weniger freiwilligen) Abdanken der alten Machthaber und in einer Phase der Schwächung der alten Strukturen, erweisen sich viele Staaten anfällig - die Vergleiche reichen vom Auto ohne Lenkrad bis zum Druckkochtopf, dessen Deckel gelockert ist. Überspitzt ausgedrückt: junge Demokratien neigen zu einem Verhalten, das jenem unreifer "Halbstarker" im zwischenmenschlichen Bereich entspricht. Wie es jüngst der russische Schriftsteller Viktor Astafjew ausdrückte: "*Unser Problem ist wahrscheinlich, daß wir nicht wie andere Völker die Freiheit erkämpft haben, sie ist uns übergestülpt worden. Diese Freiheit aber ist wie ein Rasiermesser in der Hand eines Kindes.*" Vor allem die Mischung von Demokratie/Demokratisierung und übersteigertem Nationalismus erzeuge, so *Mansfield* und *Snyder*, ein "*intoxicating brew*". Dabei sind gar nicht so sehr die "radikalen" Massen das treibende Element, wohl aber erweisen sie sich in (unsicheren)

Übergangszeiten besonders anfällig für nationalistische Parolen, und sind daher leicht "radikalierbar". Gerade angesichts des Zusammenbruchs der Zentralgewalt und des Einflusses der bisherigen Herrscher und Eliten können letztere versucht sein, die "nationalistische Karte" zu spielen. Die - auch von Mansfield und Snyder als Beispiel gebrachten - Geschehnisse im ehemaligen Jugoslawien bestätigen, wie rasch und wie weit eine derartige Radikalisierung gehen kann. Zurückblickend erinnerte sich ein bosnischer Kroat 1996 an die Kämpfe bei Mostar vier Jahre zuvor: "Damals hätte ich meinen eigenen Bruder töten können, wenn er auf der anderen Seite gewesen wäre." Je instabiler die Gesellschaft, desto utopischer dürfte die Hoffnung sein, aus Wahlen würden automatisch die gemäßigten und kompromißbereiten Parteien als Sieger hervorgehen. Die Unruhen in Belgrad Ende 1996 zeigten, daß viele Oppositionelle Präsident Slobodan Milosevic nicht so sehr vorwarfen, 1991 den Jugoslawischen Erbfolgekrieg vom Zaun gebrochen zu haben, als vielmehr, ihn nicht gewonnen zu haben.

Wahrscheinlich wirkt in diesem Zusammenhang noch verstärkend, daß in Demokratien - wie Anton Pelinka jüngst überzeugend darstellte - der Handlungsspielraum der politischen Führung ("*leadership*") eingeschränkt, und am ehesten noch im außenpolitischen Bereich gegeben sei. Zur Untermuerung ihrer Thesen untersuchten Mansfield und Snyder zahlreiche Fälle aus dem 19. und 20. Jahrhundert - vom Frankreich Napoleons III. und dem Deutschen Reich am Vorabend des Ersten Weltkriegs bis hin zu Konflikten der letzten Jahre wie Bosnien oder Tschetschenien. Die Versuchung, interne Probleme und Zwistigkeiten durch (kriegerische) außenpolitische Erfolge zu übertünchen, scheint leider zeitlos zu sein - Mansfield und Snyder zitieren Napoleon III. am Vorabend des Krieges 1859: "The nation will be put to the test once more in a struggle that will stir many a heart, recall the memory of heroic times, and bring together under the mantle of glory the parties that are steadily drifting away from one another day after day." Daß dieser Mantel des Ruhms durchaus löchrig sein kann, vor allem wenn die außenpolitischen Erfolge ausbleiben, steht auf einem andern Blatt.

So sehr *Mansfield* und *Snyder* vor einer allzu naiven Überschätzung der Demokratie als Lösungsmittel für alle Konflikte warnen, so wenig kann die Schlußfolgerung für den Westen lauten, eine Demokratisierung der ost- und südosteuropäischen Staaten, Rußlands oder Chinas per se abzulehnen oder gar verhindern zu wollen. Dies liegt letztlich auch nicht in der Macht des Westens - so sehr die westliche Welt am Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft 1989 beteiligt war, so sehr haben Umbruchs- und Demokratisierungstendenzen in den genannten Staaten eine Eigendynamik, die zu hemmen höchstens kontraproduktiv wäre. Diese Entwicklung sei zwar, so die Autoren, ein (man mag ergänzen: russisches) Roulette, aber "*the roulette wheel is already spinning for Russia, and perhaps China, regardless of what the West does*". Hingegen empfehlen die Autoren als "implications for policy", die Begleitumstände der Demokratisierung zu beobachten und gegebenenfalls zu beeinflussen.

Eine ihrer diesbezüglichen Empfehlungen stützt sich vor allem auf Erfahrungen, die in Lateinamerika gemacht wurden. Um zu verhindern, daß die bisherigen Eliten zur Bewahrung ihrer Pfründe die Massen radikalisieren, habe sich der "goldene Fallschirm" ("golden parachute") bewährt. Dies beginne mit der Garantie, daß es nicht zur generellen "Vergeltung" komme, daß vielmehr die bisherigen Eliten (vor allem das Militär) auch in der "neuen Ordnung" eine realistische Zukunft hätten. In Osteuropa gelte es daher, der einstigen "Nomenklatura", Offizieren und Nuklearwissenschaftlern, ausreichend Anreize zu bieten, an der demokratischen Entwicklung teilzunehmen (und von ihr sogar zu profitieren). Neben materiellen Fragen spielen ideelle Werte - wie Prestige - eine wichtige Rolle, von denen jedoch die tatsächliche Macht (-ausübung) zu unterscheiden wäre: "*Not only do old elites need to be kept happy, they also need to be kept weak.*"

Ein weiterer wichtiger Punkt sei die Schaffung eines freien Austausches von Ideen und Meinungen ("*marketplace of ideas*"). Wichtiger als formale Kriterien (wie etwa die Existenz verschiedener Zeitungen) wären in diesem Zusammenhang die tatsächliche Meinungsvielfalt, die journalistische Freiheit und Verantwortung. Ohne diese könnten bestimmte Gruppierungen leicht ein Meinungsmonopol errichten, zumal sie historisch über ein Informationsmonopol verfügten. Hier orten die Autoren hinsichtlich der Entwicklung in Rußland auch positive Zeichen - so etwa, daß russische Journalisten während der Tschetschenienkrise rasch die wahren Verluste und Kosten publizierten. Nur so wäre es möglich, der Mythenbildung vorzubeugen: "*promoting this kind of journalistic infrastructure is probably the most highly leveraged investment that the West can make in a peaceful democratic transition.*"

Mehrere Beispiele der letzten Jahre zeigen, daß der Westen oft zu einer Überbewertung formaler Elemente der Demokratie neigt - auf Kosten ihrer Inhalte. Sind Zimbabwe, Namibia, Kambodscha, Südafrika oder Haiti heute bessere Staaten, nur weil dort Wahlen unter UN-Aufsicht mehr oder weniger

"frei und fair" verlaufen sind? Damit soll keineswegs die Bedeutung von Wahlen geleugnet werden - gerade in meinem Einsatz als UN-Beobachter in Südafrika 1994 wurde mir sehr deutlich bewußt, wie wichtig Wahlen sind -, allein: sie stehen nur am Beginn eines langwierigen Transformationsprozesses. Der Übergang zu einer stabilen, gelebten Demokratie ist ein langer - und oft mühsamer - Wandel. Die oben erwähnten Beispiele illustrieren, wie unterschiedlich die Zeit nach den Wahlen verlaufen kann. Nicht überall gelingt der "demokratische Quantensprung" so erfolgreich wie vorerst in Südafrika.

Langfristigeren Verpflichtungen des Westens zur Unterstützung derartiger Prozesse scheint freilich oft der "Zeitgeist" einer TV-Gesellschaft entgegenzustehen, die im diffizilsten Fernsehkrimi eine "Lösung" nach spätestens zwei Stunden gewohnt ist: warum also, so die Erwartung, sollte die Umformung eines Landes nach demokratischen Grundsätzen länger dauern? Die bisherigen Erfahrungen lehren freilich anderes: für den Aufbau einer Polizei, die westlichen Grundsätzen entspricht, rechnen beispielsweise US-Experten mit mindestens fünf Jahren. Um diesen langwierigen Übergang zu einer stabilen demokratischen Ordnung zu schaffen, müsse daher auch die Bereitschaft des Westens, entsprechende Unterstützung zu gewähren, langfristig angelegt sein. Die Autoren machen das Ende der internationalen Wirtschaftshilfe für Deutschland und Japan Ende der zwanziger Jahre (im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise) mitverantwortlich für den Zusammenbruch demokratischer Regierungen und die folgende Radikalisierung der dreißiger Jahre - und warnen, daß auch die "Öffnung" Chinas ähnlich ablaufen könnte.

Auch wenn man nicht alle Schlüsse *Snyders* und *Mansfields* hundertprozentig übernehmen mag, wird man ihnen zustimmen müssen: *"In the long run, the enlargement of the zone of stable democracy will probably enhance the prospects for peace. But in the short run, there is a lot of work to be done to minimize the dangers of the turbulent transition."* Es steht zu hoffen, daß es den Staaten, die aus dem einstigen Sowjetimperium entstehen, mit oder ohne westliche Unterstützung gelingen möge, den Übergang zur stabilen Demokratie ohne kriegerische Interludien zu bewältigen.

Dr. Erwin A. Schmidl
Militärwissenschaftliches Büro des
Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien