

Je weniger desto mehr?

Demokratie und Gewalt in Südostasien

von Peter Kreuzer

Der Autor stellt die durchaus provozierende Frage: Was taugt Demokratisierung als Strategie zur Zivilisierung ethnischer Gewalt?

In den 1960er, 70er und 80er Jahren gingen die deutsche wie auch die internationale Entwicklungspolitik noch fest davon aus, dass viele Länder dieser Welt vor allem anderen ökonomisch modernisiert werden müssten, bevor diese Gesellschaften eine Chance hätten, mit guten Aussichten auf Erfolg demokratische Herrschaft einzuführen. Demokratie und Armut galten als weithin inkompatibel, auch wenn in den 80er Jahren kaum noch jemand ernsthaft die Option der Entwicklungsdiktatur erwog — zu viele von diesen noch in den 60er und frühen 70er Jahren vom Westen unterstützten Systemen waren kläglich gescheitert.

Trotzdem galt immer noch die Devise, wonach es gelte Länder und Gesellschaften fit für die Demokratie zu machen. Demokratie war in diesem Verständnis eine überaus voraussetzungsreiche Herrschaftsform, die bei Strafe des Misserfolgs nicht leichtfertig und zu früh etabliert werden sollte.

Ein neues Paradigma: Demokratisierung als Friedensstrategie

Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre und insbesondere den frühen 90er Jahren fanden sich zwei parallele Entwicklungen in der Politikwissenschaft, durch die Demokratie und Demokratisierung Teil des internationalen politischen Diskurses wurden.

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Zum einen entstand die Transformationsforschung, die sich mit dem Phänomen des Wandels von politischen Systemen weltweit hin zu Demokratien auseinandersetzte und Wellen der demokratischen Transformation zu erkennen glaubte — mit der Hoffnung, dass sich schlussendlich alle Länder dieser Welt zu Demokratien wandeln. Parallel dazu wurde das Phänomen eines zwischenstaatlichen demokratischen Friedens ausgemacht — hinter dieser Begrifflichkeit verbirgt sich die damals verblüffende empirische Beobachtung, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen.

Wenn dies eine allgemeine Gesetzmäßigkeit wäre, dann wäre Demokratisierung eine Strategie zur letztendlichen Abschaffung zwischenstaatlicher Kriege.

Empirische Untersuchungen wiesen nach, dass Demokratien auch im Inneren deutlich niedrigere Gewaltniveaus aufweisen als Autokratien, dass allerdings in der Zwischenphase der Transformation eine extrem hohe Gewaltwahrscheinlichkeit droht. Wenn Gewaltarmut im Verhältnis zwischen den Staaten, wie auch innerhalb der Staaten das Ziel von Politik ist, dann erscheint Demokratisierung als zentrale Friedensstrategie. Hauptaufgabe politischer Analyse und entwicklungspolitischen Engagements ist es nun, Demokratisierung so voran zu treiben, dass die Gefahren der Zwischenphase der Transformation möglichst umgangen und die dort lauernenden Potenziale der Gewalt möglichst eingehegt werden können.

Die hinter diesem politischen Wandel stehende Annahme erweist sich als Umkehrung des alten Paradigmas »getting fit for democracy«.

Nunmehr heißt es »getting fit through democracy«, wie es erstmals eingängig von Amartya Sen formuliert worden ist.

Glatte Theorie und die widerspenstige Empirie

Dieser neuen Linie liegen mehrere Annahmen zugrunde, die gerade vor dem Hintergrund der Multiethnizität vieler Staaten der Dritten Welt kritisch zu hinterfragen sind:

Zum einen wird angenommen, dass die Phase erhöhter Gewaltwahrscheinlichkeit eine Zwischenphase ist und dass hohe Gewalttraten nur ein Übergangsphänomen sind. Wie lange dieser Übergang jedoch dauern kann, ob unvollständige Transformation und möglicherweise hohe Gewaltniveaus auf Dauer gestellt werden können, wird nicht thematisiert. Legitimierbar ist der Ratschlag und die Hilfe zur Demokratisierung aber nur, wenn als Ergebnis nicht dauerhaft hohe Gewalt droht.

Genau das kann aber durchaus geschehen: Vielfach etablierten sich politische Systeme, die alle oder zumindest die meisten formalen Kriterien der Demokratie erfüllen und gleichzeitig dauerhaft hohe Gewaltniveaus aufweisen.

Die Forschung übersieht auch gerne all die Gewaltformen, die sich unterhalb oder außerhalb von Bürgerkriegen finden. Dabei gilt es festzuhalten, dass in vielen Ländern mit hohen Gewaltniveaus die Gewalt durchaus nicht immer als Kriegsgewalt kategorisiert werden kann. Daneben finden sich eine Vielzahl anderer Gewaltformen, die in der Quantität

die reine Bürgerkriegsgewalt deutlich überragen können.

In Asien gilt es auf die durchgängig als weitgehend demokratisch eingestuften Länder Indien, Sri Lanka, die Philippinen oder aber Papua-Neuguinea hinzuweisen, die nicht nur von massiven Bürgerkriegen heimgesucht werden, sondern auch jenseits der Bürgerkriege seit langem sehr hohe Gewaltniveaus aufweisen.

In Indonesien resultierte die Demokratisierung des politischen Systems in den Jahren nach Suharto in einer dramatischen Zunahme kollektiver Formen der Gewalt. Der schon lange währende Bürgerkrieg in Aceh wurde gegenüber dem letzten Jahrzehnt der Diktatur unter Suharto noch um ein Vielfaches brutaler geführt. In den drei Jahren nach dem Sturz des Diktators starben dort vermutlich zwei mal so viele Menschen wie in den zehn Jahren davor.

Ein Blick auf den muslimischen Süden Thailands zeigt, dass auch dort die inzwischen mehr als zehn Jahre alte Demokratie gegenüber der vorangegangenen Phase der wechselnden Militärdiktatoren nicht über überlegene Fähigkeiten der Zivilisierung gesellschaftlicher Konflikte verfügt — der Rückfall in die Vigilante-Morde zur Lösung des Kriminellen-Problems in Bangkok und anderen Städten weist in dieselbe Richtung.

Blicken wir auf die Philippinen, so sehen wir auch dort ein formal-demokratisches System, das nicht nur unfähig scheint einen mehrere Jahrzehnte alten Sezessionskonflikt mit der muslimischen Minderheit auf Mindanao und dem Sulu-Archipel zu befrieden, sondern das auch sonst über ein sehr hohes Maß an alltäglicher, systemimmanenter politischer Gewalt verfügt. Wahlen sind regelmäßig von mehreren hundert Toten begleitet. In vielen Regionen herrschen einzelne Familien beinahe absolut — wer sich ihnen in den Weg stellt lebt gefährlich.

Ein zentrales Defizit des »Demokratisierung-als-Friedensstrategie«-Paradigmas liegt in seinem monokau-

salen Charakter. Demokratie und Frieden werden direkt miteinander verknüpft. Dabei zeigt die Vielfalt der Wirklichkeiten, dass Staaten mit ähnlichem Demokratielevel unterschiedlich hohe Gewaltniveaus aufweisen können. Gesellschaften haben offensichtlich zum einen eine deutlich unterschiedliche Toleranzschwelle für Gewalt, zum anderen verbinden sich gesellschaftliche Praktiken, Normen und Werte, kurz alles was gerne unter dem Kürzel der Kultur gefasst wird, auf je eigene Weise mit gleichen oder ähnlichen politischen Regimetypen, so dass jedes Mal eine



eigene Formation entsteht, die gewaltsamen Verhaltensmustern unterschiedlichen Widerstand entgegensetzt. So gelten beispielsweise Malaysia und Singapur in den Standard-Indizes der Demokratiemessung generell als weniger demokratisch als die Philippinen oder Sri Lanka. Obgleich beide multiethnische Gesellschaften sind, findet sich dort jedoch keinerlei politische Gewalt. Inter-ethnische Bürgerkriegsgewalt war bislang praktisch nie Thema der Politik gewesen. Darüber hinaus weisen die zwei Länder noch ein extrem niedriges Maß anderer Formen sozialer Gewalt (Mord, Totschlag und ähnliches) auf.

So scheint, wie diese knappe Skizze zeigt, der Zusammenhang zwischen Demokratie und innergesellschaftlicher Gewalt komplexer zu sein, als es die politikwissenschaftliche Theorie und die Vertreter des neuen Paradigmas, das Demokratisierung als Friedensstrategie propagiert, annehmen.

Was lässt sich über diesen Zusammenhang in bezug auf eine Weltregion — Südostasien — sagen?

Demokratien versus Autokratien

Sind die real existierenden Demokratien nach innen friedlicher als autokratische Systeme?

Diese Frage lässt sich ohne Umschweife mit »Nein« beantworten. Zur Begründung dieser Antwort ist ein Blick auf die Daten zu ethno-kulturellen Konflikten in der Region sinnvoll.

Trotz mancher Widersprüche im Detail sind sich die Hauptindizes der Messung von Demokratie und Freiheit darin einig, dass Papua-Neuguinea, Indien, Thailand, die Philippinen, Indonesien, Bangladesh und Sri Lanka als demokratisch oder zumindest fast demokratisch gelten können.

Nähme man sich diese Ländergruppe und stellte man sie der Gruppe der autokratischen Länder gegenüber — ich möchte mich hier auf Laos, Vietnam, Burma und Kambodscha beschränken — so fallen einige strukturelle Unterschiede auf.

Zunächst einmal fällt auf, dass die Staaten mit höheren Demokratiewerten nicht weniger, sondern sogar mehr als die Autokratien von ethno-kulturell unterfütterten Bürgerkriegen betroffen sind. Auch das Ausmaß inter-ethnischer Gewalt unterhalb der Schwelle des Bürgerkriegs ist deutlich höher als in Autokratien. Die Muster der Gewalt sind nicht signifikant unterschiedlich. Im Fall der Bürgerkriegsszenarien ist die bewaffnete Opposition zwischen Staat und Rebellen die Norm, in den Fällen inter-ethnischer Gewalt unterhalb des Bürgerkriegsniveaus finden sich sehr unterschiedliche Muster —

von bewaffneten Konfrontationen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und bewaffneten Kämpfern einer ethno-kulturellen Gruppe, über die aus vielen Ländern bekannten Unruhen, die sich gegen die Mitglieder einer ethno-kulturellen Gruppe richten, wie die anti-chinesischen Unruhen in Indonesien, anti-muslimische Unruhen in Indien oder anti-tamilische Unruhen in Sri Lanka bis hin zu Clan- und Stammeskriegen, bei denen etwa in Papua-Neuguinea jedes Jahr mehr als einhundert Menschen sterben. In keinem Fall scheinen die Szenarien direkt mit dem politischen Systemtypus zu korrelieren. Auch staatliche Politiken gegenüber ethno-kulturellen Minderheiten sind über Systemgrenzen hinweg ähnlich. So finden sich umfassende Transmigrationsprogramme nicht nur im vielgescholtenen Indonesien Suhartos, sondern gleichermaßen in den damals, das heißt zwischen den späten 40er und späten 60er Jahren, demokratischen Philippinen.

Entgegen der landläufigen Annahme unterscheiden sich die Ländergruppen nicht signifikant in bezug auf die Frage der Anwendung von Folter durch Staatsorgane. Deutliche Unterschiede finden sich lediglich bei der Anwendung extralegalen Gewalt durch Staatsorgane und der Gewalt gegen Journalisten — beide sind in den »demokratischen« Staaten deutlich stärker ausgeprägt als in den Autokratien. Hier kann man vermuten, dass in Autokratien Gewalt offen als staatliche Gewalt ausgeübt wird, wohingegen dieser Weg der offenen Einschüchterung und Unterdrückung den Machthabern in den Staaten mit guten Demokratiewerten nicht, oder nur in sehr eingeschränktem Ausmaß zur Verfügung steht. Folgerichtig weichen diese vielfach auf andere Formen der Gewalt aus, für die sie formal nicht verantwortlich zeichnen. Hier sind insbesondere in den Philippinen und seit wenigen Jahren auch in Thailand die Vigilante-Morde zu nennen, mit denen Polizei, Sicherheitsdienste und Politik der Kriminalität Herr werden wollen.

Bringt mehr Demokratie mehr Frieden?

Die zweite Frage danach, ob innerhalb der Gruppe von Staaten,

die relativ hohe Demokratiewerte erreichen Politik umso gewaltärmer ist, je demokratischer der Staat ist, lässt sich ebenfalls eindeutig mit »Nein« beantworten. Papua-Neuguinea, das im Polity-Index die Traumnote zehn erhält besitzt nicht nur ein umfassend korrumpiertes politisches System, sondern auch eine weitgehend ineffektive Polizei, so dass im letzten Jahr Australien, das dieses Land seit zwei Jahrzehnten mit massiver Entwicklungshilfe am Leben erhält, beschloss harte Konditionen an die weitere Auszahlung der Hilfen zu binden. De facto hat Australien wieder die politische und administrative Kontrolle über seine Ex-Kolonie übernommen. Selbst wenn Gewalt mit Hilfe des aktiven australischen Engagements eingehegt werden sollte, so ist dies der Rückkehr zu einer weitgehenden Fremdbestimmung, also der partiellen Aufgabe der demokratischen Selbstbestimmung geschuldet.

Indien, Thailand und die Philippinen sind die Länder, die zumindest nach dem Polity IV und Freedom House Indizes die folgenden Plätze in Bezug auf Demokratische Qualität und Freiheiten belegen. Wie gerade schon mehrfach betont, kann gerade bei den Fragen nach dem Umgang mit ethno-kultureller Heterogenität und den Forderungen ethnischer Minderheiten auf Selbstregierung nicht von einer staatlichen Politik der Gewaltarmut gesprochen werden.

Ethno-kultureller Protest und Demokratie

Sind Demokratien überlegen beim Umgang mit ethno-kulturellem Protest?

Auch in Bezug auf diese Frage finden sich keine systematischen Unterschiede zwischen den Ländern mit hohen und denen mit sehr niedrigen Demokratiewerten. Beide scheinen gleichermaßen eine



Politik von Zuckerbrot und Peitsche zu verfolgen, beide haben über lange Jahrzehnte versucht die kleineren Minderheiten durch Transmigrations- und Bildungsprogramme kulturell in der Mehrheitsbevölkerung und -kultur aufzulösen. In praktisch allen Fällen ist diese Politik gescheitert und hat zur Bildung ethno-kulturell fundierter politischer Gegenidentitäten und zur bewaffneten Rebellion gegen den Staat geführt.

Begrenzung der Demokratie?

Begrenzung der Demokratie zum Zwecke der Zivilisierung gesellschaftlichen Konfliktaustrags?

An dieser Stelle gilt es auf zwei Länder hinzuweisen, die in der bisherigen Diskussion der Problematik ethno-kultureller Heterogenität noch keinerlei Erwähnung fanden: Malaysia und Singapur

Sie haben in den etablierten Indizes bestenfalls mäßige Werte in bezug auf Demokratie und Freiheiten, müssen gleichwohl deutlich von autokratischen Systemen wie Burma, Vietnam oder Laos unterschieden werden. Beide Länder sind ethnisch heterogen, beiden wurde in der Phase der Entkolonisierung kaum Überlebenschancen eingeräumt, und beide entwickelten sich zu Erfolgsgeschichten nicht nur in Bezug auf ökonomische Entwicklung, sondern auch in Bezug auf die Wahrung inter-ethnischer Friedens. Als einzige Länder der Region können sie auf Jahrzehnte einer beinahe gewaltfreien

inter-ethnischen Kooperation zurückblicken, in der die ethnischen Minderheiten eindeutig größere Erfolge in Bezug auf Entwicklung, Bildung aber auch politische Partizipation aufweisen können, als in praktisch allen anderen Ländern der Region.

Was aber sind die Spezifika, mittels derer es diesen Gesellschaften bislang gelungen ist das in der Multiethnizität angelegte Konfrontationspotenzial einzuhegen und Gewalt zu verhindern? Da der Raum knapp ist, will ich mich auf Malaysia beschränken. Wodurch ist Politik hier gekennzeichnet?

1. durch die Dominanz der ethnischen Strukturierung. Ethnizität wird nicht wie in den anderen Ländern der Region entpolitisiert, sondern bildet das Fundament des politischen Raumes. Sämtliche Parteien sind ethnische Parteien.
2. keine ethnische Partei ist ausschließlicher Repräsentant der von ihr vertretenen ethno-kulturellen Gruppe. Jede Partei steht also als Repräsentantin der von ihr vertretenen Gruppe in Konkurrenz zu anderen Parteien, die vorgeben für die gleiche Gruppe zu sprechen.
3. Vertreter der konservativen Parteien aller ethnischen und vieler regionaler Gruppen arbeiten in einer extrem stabilen Parteienallianz zusammen. Trotz ausgeprägter Machtasymmetrien innerhalb der Allianz haben alle Mitglieder ein zumindest eingeschränktes Vetorecht.
4. Inter-ethnische Verhandlungen werden von den politischen Eliten der verschiedenen Gruppen monopolisiert und von wenigen Ausnahmen abgesehen hinter verschlossenen Türen abgewickelt.
5. Zwar sind die Gewinne durchaus unterschiedlich verteilt, doch gibt es keine Arrangements, aus denen eine Partei eindeutig als Verlierer hervorgeht.
6. Freiheitsrechte sind beschränkt, um eine Radikalisierung des ethnischen Diskurses von vornherein ausschließen zu können.

Welches sind die beobachtbaren Effekte in bezug auf Minderheitspolitik?

1. keinerlei physische Gewaltanwendung gegenüber Vertretern von Minderheiten.

2. die ökonomische und soziale Stellung von Minderheiten ist zwar sicherlich vereinzelt verbesserungswürdig, insgesamt jedoch nehmen auch die schwachen Minderheiten an der sozialen und ökonomischen Entwicklung teil.
3. soziale Ungleichheit existiert, ist jedoch bei weitem nicht so stark ausgeprägt wie in den Nachbarländern.
4. trotz mancher Kritik sind die kulturellen Rechte aller ethno-kulturellen Gruppen gewahrt. Obgleich sich beispielsweise immer wieder die Sprachpolitik als heißes Eisen erweist, findet sich in Südostasien kein Land, in dem die Chinesen ein größeres Maß an »sprachlicher Eigenständigkeit« besitzen.
5. die Beschränkung der Freiheitsrechte und der stark korporatistische Charakter von Staat und Politik wirken extrem hemmend gegen das Erstarken einer autonomen Zivilgesellschaft wie auch einer liberalen Opposition.
6. trotzdem erweist sich das System selbst als ausnehmend inklusiv, insoweit als eine Vielzahl von Interessen in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.

Malaysia, wie auch Singapur sind in gewissem Sinn das genaue Gegenmodell zu einer friedlichen Konfliktlösung »von unten«. Beide liefern eine friedliche Konfliktlösung »von oben«. Zivilgesellschaftlichen Akteuren im orthodoxen westlichen Sinn — das heißt vom Staat unabhängigen organisierten gesellschaftlichen Kräften — kommt im politischen Diskurs keine bedeutsame Rolle zu.

Beiden Staaten ist es gelungen, über eine von oben erzwungene, bewusst von kleinen Elitezirkeln koordinierte inter-ethnische Kooperation nicht nur ein im regionalen Vergleich eminent hohes Wirtschaftswachstum und eine relativ egalitäre Verteilung gesellschaftlicher Gewinne zu erzielen, sondern auch den gesellschaftlichen Frieden zu erhalten, so dass diese Gesellschaften derzeit als die einzigen Südasiens gelten können, wo inter-ethnische Gewalt seit langem ein unbedeutendes Randphänomen ist und auch staatliche Gewalt weitgehend entlang rechtsstaatlicher Normen erfolgt. Das heißt nicht, dass die Gewaltproblematik gelöst worden wäre, wohl aber,

dass sie über Jahrzehnte hinweg immer wieder neu überwunden wurde, dass jetzt alle Gruppen über langjährige Erfahrungen friedlicher inter-ethnischer Kooperation und Konkurrenz verfügen und die im regelgeleiteten und friedlichen Konfliktstrag liegenden Chancen als gesellschaftliche Praxis zu schätzen wissen. Damit sind wichtige Fundamente dafür gelegt, dass eine mögliche zukünftige Öffnung des politischen Systems nicht zu einem Absturz in die Gewalt führt.

Zivilität und Zivilgesellschaft

Heißt dieses positive Urteil über das malaysische Modell, dass das westliche Paradigma der Notwendigkeit einer starken zivilgesellschaftlichen Fundierung der Demokratie zum Zwecke der Sicherung des friedlichen Austrags gesellschaftlicher Konflikte in Frage zu stellen ist?

Hier ist meine Antwort ein klares »Ja«.

In-Frage-Stellen heißt freilich nicht grundsätzlich ablehnen, sondern in jedem Einzelfall nach der Adäquanz, nach den zu erwartenden Kosten und dem Nutzen alternativer Optionen zu fragen und nicht einer Option a priori den Primat einzuräumen.