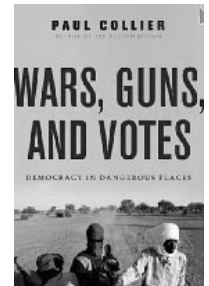


Ballots, not bullets? Oder: ballots with bullets? Von der vermeintlichen Notwendigkeit „minimaler Interventionen“ in Afrika.

Michael Krennerich



Paul Collier, Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places, 2008, HarperCollins. ISBN 978-0-06-147963-2

Nach seinem Bestseller „*The Bottom Billion*“ hat Paul Collier, Wirtschaftsprofessor an der Universität Oxford, ein neues Buch mit dem Titel „*Wars, Guns, and Votes. Democracy in Dangerous Places*“ vorgelegt. Geschrieben wurde es nicht nur für die akademische Zunft, sondern auch und gerade für ein breites Publikum. Gespickt mit britischem Sprachwitz und gewagten Gedankenspielen ist es leicht lesbar und doch schwer verdaulich. Wovon handelt das Buch?

„*Wars, Guns, and Votes*“ geht über Macht, genau genommen über die Art und Weise, wie politische Macht erlangt, erhalten und ausgeübt wird, und zwar in denjenigen verarmten Staaten der Welt, die Colliers Ansicht nach in der Entwicklungsfalle steckten. Seit seinem gleichnamigen Bestseller nennt Collier die Gesellschaften dieser Länder wortgewaltig „*The Bottom Billion*“, die „unterste Milliarde“. Darunter befinden sich mehrheitlich die Staaten des subsaharischen Afrika, mit Ausnahme etwa von Botswana, Namibia und der Republik Südafrika, sowie knapp ein Dutzend weiterer, vor allem asiatischer Staaten, auf die Collier allerdings nur am Rande eingeht. Im Grunde schreibt er vor allem über den afrikanischen Kontinent, denn dort kennt er sich am besten aus.

Collier behauptet nun, dass in den Ländern der *bottom billion* politische Gewalt der vornehmliche Weg der Machterlangung sei und ein Hindernis für verantwortliches, legitimes Regieren darstelle. Die dortigen Gesellschaften seien „*structurally insecure*“ und „*structurally unaccountable*“. Das Buch widmet sich der Frage, wie dem Problem beizukommen sei. Über Wahlen allein, so die Ansicht Colliers, sicherlich nicht. Die Hoffnung, dass im Zuge weltweiter Demokratisierungsprozesse „*ballots, not bullets*“ den Weg zur Macht beschrieben, sei für diese Staaten trügerisch. Im Unterschied zu Ländern mit mittleren und höheren Einkommen verringere die Demokratie dort nicht die politische Gewalt, sondern erhöhe sie vielmehr.

Warum aber tragen demokratische Wahlen (alleine) nicht dazu bei, die politische Gewalt zu verringern? Die Antwort des Autors ist (allzu) einfach: Ohne Machtbegrenzungen stellten Wahlen einen Kampf ums Überleben dar, eine Angelegenheit auf Leben und Tod. Zugleich führten die Wahlen in diesen Ländern

nicht zu einer erhöhten Verantwortlichkeit (*accountability*) und Legitimation (*legitimacy*) der politischen Mandatsträger, die notwendig wären, um politische Gewalt einzudämmen. Weder die Art und Weise, wie die Wahlen gewonnen würden, noch die Performanz der gewählten Regierungen ließen den Schluss zu, dass der Wahlwettbewerb in den Gesellschaften der *bottom billion* verantwortliche und legitime Regierungen hervorbrächten. Angesichts unzureichender Informationen und eines oft auf ethnischen Identitäten beruhenden Wahlverhaltens ginge von den dortigen Wahlen kein Disziplinierungseffekt auf die politischen Machthaber aus, eine verantwortungsvolle Politik zu betreiben. Ihr Wahlerfolg hänge nicht von „guter“ oder „schlechter“ Regierungspolitik ab. Erfolg versprechender seien hier schon Strategien der Bestechung, Wahlmanipulation oder Einschüchterung.

Angesichts der ethnischen Vielfalt vieler (afrikanischer) Staaten sieht Collier zugleich im Prozess des Nationenaufbaus (*nation building*) eine große Herausforderung. Die ethnische Vielfalt würde den inhaltlichen Wahlwettbewerb und die Herausbildung echter Machtbegrenzungen beeinträchtigen und führe in den Entwicklungsgesellschaften der *bottom billion* sowohl zu „schlechten Autokratien“ als auch zu „schlechten Demokratien“. Allzu viel versprechend sei es, die „ethnische Karte“ zu spielen, um Loyalität zu sichern. Allerdings könnten die negativen Effekte politisierter Ethnizität überwunden werden, indem gezielt eine übergreifende nationale Identität politisch konstruiert werde. Zu den Vorbildern zählt Collier hier die ehemaligen Präsidenten Indonesiens, Tansanias und Südafrikas: Sukarno (1945-1967), Julius Nyerere (1964-1985) und Nelson Mandela (1994-1999). Diese seien aber die große Ausnahme.

Da sich Collier – bei allen Problemen und Gefahren der Demokratie in den Ländern der *bottom billion* – nicht für eine Diktatur ausspricht, empfiehlt er als Lösung die gezielte und beschränkte, ggf. militärische Intervention von außen. Er plädiert dafür, dass die internationale Staatengemeinschaft in den Gesellschaften der „untersten Milliarde“ die öffentlichen Güter der Verantwortlichkeit und Sicherheit zur Verfügung bzw. sicherstellt. Die Staaten seien (ökonomisch) zu klein, um dies selbst zu tun, und deren Regierungen nicht willens oder fähig zur regionalen Kooperation. Zugleich seien radikale – aus Sicht Colliers theoretisch sinnvolle – Alternativen nicht durchsetzbar, so etwa die Bildung großer Staatsgebilde. Daher wäre die internationale Staatengemeinschaft gefragt: Sie müsste Regeln etablieren, wie die Macht erlangt und ausgeübt wird.

Konkret unterbreitet Collier der Staatenwelt drei Vorschläge. Zum einen schlägt er eine Selbstverpflichtung der jeweiligen Regierungen vor, Wahlen gemäß internationalen Standards durchzuführen; im Gegenzug sichert die internationale Staatengemeinschaft der so gewählten Regierung zu, bei einem Staatsstreich zu intervenieren und sie wieder einzusetzen. Der Deal lautet also: freie und faire Wahlen versus Schutz vor Putsch. Zum anderen fordert er die Geberländer auf, die notwendige Entwicklungshilfe (in Form der von ihm favorisierten Budgethilfe) viel stärker an die Bedingungen einer gewissenhaften Prüfung des Budgets zu knüpfen. Er spricht hier von einer „*governance conditionality*“ im Unterschied zu einer politischen Konditionalisierung. Der dritte Vorschlag umfasst die internationale Bereitstellung von Sicherheit in Form einer geteilten Souveränität zwischen dem betroffenen Staat und der internationalen Staaten-

gemeinschaft, vor allem der Vereinten Nationen, die im Namen und im Sicherheitsinteresse der Nachbarländer agiert. Hier setzt er auf einen „*post-conflict compact*“, der rote Linien markiert, die von den jeweiligen Parteien nicht überschritten werden dürfen.

Colliers Vorschläge stießen mitunter auf positives Medienecho. In der Tageszeitung „Die Welt“ vom 22. Juni 2009 wird Collier etwa bescheinigt, den interessantesten Ansatz der Gegenwart zur Lösung der Probleme des „Sorgenkindes Afrika“ vorgelegt zu haben. Nun sei dahin gestellt, ob Colliers Vorschläge wirklich alle so originell sind: Forderungen nach Interventionen und nach der Förderung von *good governance* sind nicht neu und wurden auch schon miteinander verbunden. Problematisch sind die Vorschläge des Ökonomen aber allemal: Ohne notwendige Differenzierungen wird fast 60 Staaten der Welt – so lang ist die Länderliste der *bottom billion* im Appendix – rundum die Fähigkeit abgesprochen, ohne internationales Zutun legitime und verantwortliche Regierungen hervorzubringen und für Sicherheit zu sorgen. Selbst wenn Colliers Aussagen nur auf das subsaharische Afrika bezogen werden würden (was er leider unterlässt), wären Differenzierungen dringend vonnöten. Hingegen wird eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Länder und Phänomene „über einen Kamm geschert“. Entsprechend pauschal sind Analysen und Empfehlungen.

Methodisch betrachtet, beruhen die Thesen und Vorschläge Colliers auf den Ergebnissen statistischer Untersuchungen, illustrativen Länderbeispielen und teils instruktiven, teils gewagten Gedankenspielen. So errechnet der Ökonom beispielsweise, dass in Ländern mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von weniger als € 2.700 die Demokratie gefährlich sei, zeigt anhand einzelner afrikanischer Wahlen Strategien der Wahlmanipulation auf und zieht fiktiv die Staatsgrenzen Afrikas neu, um zu prüfen, ob andere Staatsgebilde vorteilhafter wären. Für PolitikwissenschaftlerInnen, die im qualitativen Vergleich von Ländern und Ländergruppen geübt sind, sind Colliers unbekümmerte Interpretationen statistischer Korrelationen ebenso irritierend wie der Umstand, dass die Exemplarität der Länderbeispiele nicht ernsthaft geprüft wird. Hinzu kommt, dass weder in Bezug auf die politischen Herrschaftsformen und Gewaltphänomene noch hinsichtlich der gesellschaftspolitischen und kulturellen Kontextbedingungen die vorhandenen Ähnlichkeiten und Unterschiede systematisch herausgearbeitet und für den Ländervergleich fruchtbar gemacht werden.

Colliers Thesen bieten gleichwohl Anknüpfungspunkte für wichtige politische und politikwissenschaftliche Debatten, u.a. über Herrschaftspraktiken von Diktatoren, Funktionen von Wahlen unter autoritären wie demokratischen Bedingungen oder über die Ursachen politischer Gewalt und die Friedenssicherung in armen Entwicklungs- und Konfliktländern.

Die Behauptung allerdings, dass die Demokratie in den Ländern der *bottom billion* zu einem Anstieg an politischer Gewalt geführt habe, ist bereits insofern zu hinterfragen, als es sich – der Länderliste im Buchanhang zufolge – mehrheitlich um Staaten handelt, die weder demokratisch regiert werden noch wurden. Zwar wurden in vielen dieser Staaten Wahlen durchgeführt, doch diese entsprachen nicht demokratischen Standards. Die zahlreichen Beispiele manipulierter Wahlen in Afrika, die Collier anführt, sind also eher ein Beleg dafür, dass die Demokratie in vielen dieser Ländern erst gar nicht Fuß gefasst hat. Wahlma-

nipulation und Wahlbetrug, zumal wenn sie mit Repression verbunden sind, lassen aber den instrumentellen und machtstrategischen Wert von Wahlen als ein im Prinzip gewaltloses Mittel des macht- und verteilungspolitischen Konfliktaustrages nicht oder nur sehr bedingt zur Geltung kommen.

Besonders strittig mag zudem die Frage sein, inwiefern militärische Gewalt selbst ein gerechtfertigtes Mittel ist, um Frieden und Demokratie sicherzustellen. So spricht sich Collier zwar prinzipiell gegen Revolutionen aus, da deren „Kosten“ enorm seien, nicht aber gegen „kostengünstigere“ Staatsstriche, wenn sie ein desaströses Regime absetzten. Einziges Manko: Sie führten danach oft nicht zu einer Verbesserung der Lage. Colliers Schlussfolgerung: *„To date, coups have been unguided missiles that usually hit the wrong target. Rather than be eliminated, perhaps they need a guidance system”* (154). Die interne Putschgefahr ist denn auch der Hebel, den er ansetzt, um Regierungen zu demokratischen Selbstverpflichtungen zu bewegen. Erst die Gefahr eines Putsches macht die Sicherheitsgarantien der internationalen Staatengemeinschaft hinreichend attraktiv, um sich auf Demokratie und verantwortliche Regierungsführung einzulassen. Insofern verurteilt Collier Putsche bzw. Putschdrohungen nicht prinzipiell, sondern will sie für einen „guten Zweck“ nutzen.

Nicht weniger problematisch ist die leichtfertige Einbindung internationaler militärischer Interventionen in politische Strategien, die darauf abzielen, die Länder der *bottom billion* sicherer zu machen und dortiges Regierungshandeln verantwortlich zu gestalten. Selbst wenn sich Collier nur für „minimale“ Interventionen ausspricht – und wohl eher an gezielte, kurzfristige Einsätze als an groß angelegte, dauerhafte Militärinterventionen denkt –, bewirbt er militärische Eingriffe als eine wichtige Handlungsoption gegenüber fast einem Drittel der Staaten der Welt, die seiner Ansicht nach nicht fähig sind, Sicherheit und verantwortliches Regierungshandeln selbständig zu gewährleisten. Dadurch werden nicht nur die Türen zum Missbrauch weit aufgestoßen, sondern auch militärische Interventionen wieder „gesellschaftsfähig“ gemacht, solange sie „der Sache dienen“.

Angesichts der vielfältigen und anhaltenden Entwicklungs- und Gewaltprobleme afrikanischer Staaten scheint hier ein (weiterer) Afrika-Kenner aus dem reichen Norden die Geduld mit dem Kontinent verloren zu haben – und setzt verstärkt auf internationale militärische Sicherheit, um die Problemvielfalt in den Griff zu bekommen. Nationale Souveränitätsvorbehalte und das völkerrechtliche Gewaltverbot bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt. Es ist zu hoffen, dass Politikerinnen und Politiker gegenüber der „untersten Milliarde“ mehr Geduld aufbringen und mehr politische Vernunft walten lassen als der Wirtschaftsprofessor aus Oxford.