

A decorative background consisting of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe and Africa.

Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden

Wahlen in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien
– Dilemmata, Probleme und Lessons Learned –

WINRICH KÜHNE
Dezember 2010*

- Wahlen haben sich zu einem wichtigen Faktor für die Stabilisierung und Partizipation in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien entwickelt. Dutzende derartiger Wahlen fanden in 2009 und 2010 statt und der Trend wird sich 2011 fortsetzen. Allerdings ist bei Wahlen in diesen Ländern die Gefahr eines Rückfalls in Gewalt, Krieg und Instabilität groß. Freie Wahlen sind dort eine schwierige Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden, Stabilität und Instabilität, wie die Wahlen in Afghanistan, der Elfenbeinküste, Guinea und Haiti gezeigt haben. Die Elfenbeinküste und Haiti stehen Ende 2010 erneut vor schweren internen Auseinandersetzungen.
- Es gibt jedoch kein eisernes Gesetz, dass Wahlen in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien zum Scheitern verurteilt sind. In den letzten zwei Jahrzehnten hat es eine Reihe von Erfolgsgeschichten gegeben. Entscheidend ist, abgesehen von der Frage des „richtigen“ Timing und eines auf die lokalen Verhältnisse zugeschnittenen Wahlrechts, dass – so die Lehren der vergangenen Jahre – drei Schlüsselemente etabliert sind: *Erstens* eine funktionierende, unabhängige Wahlkommission, *zweitens* ein überparteilich und schnell arbeitendes Streitschlichtungs- und Beschwerdesystem sowie *drittens* lokal und international getragene vertrauensbildende Maßnahmen.
- In der Vergangenheit hat die internationale Gemeinschaft zu oft auf die Durchsetzung dieser Elemente verzichtet oder sie, wie in Afghanistan, nur halbherzig betrieben, trotz aller wohlklingenden Rhetorik über die Notwendigkeit von freien Wahlen, Demokratisierung und *Good Governance*. Das muss sich ändern, da falsche Kompromisse lediglich dazu beitragen, die internationalen Bemühungen um Demokratisierung, Stabilisierung und *Good Governance* zu diskreditieren. Denn für die Bevölkerung in den betreffenden Staaten sind diese Elemente keine abstrakte, akademische Angelegenheit, sondern konkrete Beweise für ihre Glaubwürdigkeit und einen Erfolg der Demokratisierungsbemühungen!



Inhalt

Einleitung	3
1. Vier grundlegende Lehren	3
1.1 Wahlen – nur ein erster Schritt	3
1.2 Grundvoraussetzungen	4
1.3 Das »Timing-Dilemma«	5
1.4 Wahlen versus traditionelle Strukturen	6
2. Schlüsselemente der Organisation erfolgreicher Wahlen	6
2.1 Manipulationsfreie Registrierung der Wähler	6
2.2 Das »richtige« Wahlrecht	8
2.3 Ein Imperativ: unabhängige Wahlkommissionen	9
2.4 Wahlprüfungs- und Beschwerdeverfahren	11
2.5 Vertrauensbildende Maßnahmen – unerlässlich bei Wahlen in Konfliktländern	12
Schlussfolgerungen	13
Anhang	14

Einleitung

Wahlen in Post-Konfliktgesellschaften¹ und in Staaten, die sich auf den Weg der Demokratisierung begeben haben, sind eine riskante Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden. Die Gefahr des Absturzes in Gewalt und Instabilität, zumindest aber der Diskreditierung der Bemühungen um Demokratisierung und *Good Governance*, die vom Westen seit Jahren so nachhaltig angestrebt werden, ist groß. Für letzteres sind die Wahlen in Afghanistan 2009 und 2010 ein Beispiel, für ersteres die in der Elfenbeinküste. Im Dezember 2010 steht das Land (ähnlich wie Haiti)² erneut vor der Gefahr eines Bürgerkrieges, da sich Präsident Gbagbo weigert, seine Niederlage anzuerkennen. Wahlen sind in diesen Ländern eben nicht nur ein Instrument der demokratischen Teilhabe und Kontrolle, sondern zugleich auch ein erbitterter Wettkampf um den Zugang zu Macht, Ressourcen und Führungspositionen.

Die Zahl der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden, die in Post-Konflikt- und Demokratisierungsländern allein in jüngster Vergangenheit durchgeführt wurden, ist eindrucksvoll.³ Im Jahr 2011 wird eine nicht weniger beeindruckende Zahl weiterer schwieriger Präsidentschafts- und/oder Parlamentswahlen stattfinden.⁴ In einer Reihe dieser Staaten werden die anstehenden Wahlen erneut zu einer schwierigen Gratwanderung zwischen Stabilität und Instabilität werden.

Die Gefahr von Gewalt und Instabilität ändert jedoch nichts daran, dass in der Vergangenheit eine beträchtliche Anzahl von Wahlen stattgefunden hat, die – wenn auch im unterschiedlichen Maße – durchaus erfolgreich waren, wie unter anderem in Namibia, Südafrika, Mosambik, Nicaragua, El Salvador und Kambodscha (Anfang der 1990er Jahre) sowie später in Sierra Leone, Liberia, und 2006 – allerdings mit Einschränkungen – in der Demokratischen Republik (DR) Kongo, ebenso wie Wahlen in verschiedenen Ländern des Machtbereichs der früheren Sowjetunion und auf dem Balkan.

1. Der Autor verwendet den in Literatur und Politik gängigen Begriff der „Post-Konfliktländer“ mit Vorbehalten. In einer Reihe von Fällen, wie Afghanistan, DR Kongo, Tschad etc., wäre es wohl angebrachter, nicht von tatsächlich beendeten Konflikten – also weiterhin von Konfliktländern – zu sprechen.

2. Die Wahlen in Haiti werden in diesem Beitrag aus Platzgründen allerdings nicht genauer behandelt.

3. Vgl. im Anhang die Zusammenstellung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenda in Tab. 1 für die zweite Jahreshälfte 2010.

4. Vgl. im Anhang die Zusammenstellung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenda für 2011 in Tab. 2.

Wahlen in Post-Konflikt- und Demokratisierungsländern sind also nicht per se zum Scheitern verurteilt. Sie können vielmehr einen wichtigen Beitrag zur langfristigen, demokratischen Stabilisierung dieser Länder darstellen. Dazu bedarf es allerdings – gemäß der eindeutigen Lehren aus den Wahlen der zurückliegenden Jahre – der Umsetzung bestimmter grundlegender Elemente. Sie sind Gegenstand dieses Beitrags.⁵

1. Vier grundlegende Lehren⁶

1.1 Wahlen – nur ein erster Schritt

Anfang der 1990er Jahre, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, wurden Afrika sowie Ost- und Südost-Europa von einer Welle der Demokratisierung erfasst. In Afrika wurde diese Welle sogar als »second liberation« gefeiert und war maßgeblich von der Erwartung getragen, dass der Weg zu einer demokratischen Herrschaftsform schnell und ohne allzu große Schwierigkeiten bewältigt werden könne. Ungeachtet der Erfahrungen anderer Regionen – nicht zuletzt Europas – wurde in der Euphorie des Aufbruchs jedoch vernachlässigt, dass Demokratisierung in aller Regel einen langwierigen und schmerzlichen Prozess bedeutet.

Die Hoffnung auf schnellen Erfolg resultierte unter anderem aus der Bereitschaft der etablierten, wohlhabenden Demokratien Europas und Amerikas, die in Afrika und anderen Teilen der Welt zur Demokratisierung aufbrechenden Völker großzügig mit Expertise und materiellen Ressourcen zu unterstützen – eine Unterstützung, die es bei ihrem eigenem Aufbruch in die Demokratisierung nicht gab. »Democracy building« wurde zu einem zentralen Schlagwort nicht nur in der akademischen Literatur, sondern auch in der Entwicklungszusammenarbeit.

5. Der Autor nahm sowohl in den 1990er Jahren als auch kürzlich an Wahlbeobachtermissionen in verschiedenen Ländern teil (Namibia 1989, Angola 1992, Mosambik 1994, Malawi 1994, Südafrika 1994 etc.). Zugleich war er als Gründungsdirektor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) von 2002-2009 eng mit dem Thema Wahlen und Wahlbeobachtung verbunden. Während dieser Zeit bereitete das ZIF Wahlbeobachter in Deutschland und Westafrika vor. Gut 2.500 deutsche Wahlbeobachter wurden der OSZE und der EU von 2002-2009 für Wahlbeobachtermissionen in allen Regionen der Welt zur Verfügung gestellt.

6. Vgl. hierzu auch den Report »Elections in Post-Conflict Countries – Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo and Kosovo« der vom 12.-14. Juni 2008 am *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) mit dem ZIF abgehaltenen Expertenkonferenz (<http://www.zif-berlin.org/de/analyse-und-information/veroeffentlichungen.html>).

Die Ernüchterung ließ jedoch nicht lange auf sich warten. Offensichtlich bedeutet Demokratisierung in den Entwicklungsländern einen sehr viel schwierigeren und langwierigeren Prozess, als es Anfang der 1990er Jahre von vielen angenommen worden war. Die Zahl der Rückschläge und Probleme ist vielfältig. Vor allem in Bezug auf die afrikanischen Staaten wurden deswegen immer mehr Stimmen laut, die diese für eine Demokratisierung für völlig ungeeignet halten. Zwingende Argumente hierfür gibt es allerdings nicht. Denn zu dem Zeitpunkt, an dem die Völker in Europa und Amerika ihre ersten Schritte in Richtung einer Demokratisierung unternahmen, war das Ausmaß der Rückschläge und Konflikte nicht geringer als in anderen Teilen der Welt – man denke nur an das Ende der Weimarer Republik in Deutschland und die darauf folgende Tragödie.

Ab Anfang der 1990er Jahre galten Wahlen und Demokratisierung zunehmend auch als ein wichtiges Mittel zur Stabilisierung von Konfliktländern im Rahmen des Post-Konflikt-Peacebuilding. Die Organisation und Unterstützung von Wahlen wurden zu einer Hauptaufgabe von Friedenseinsätzen. UNTAG (*UN Transitional Assistance Group*) in Namibia machte 1989 mit den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung in dieser Hinsicht einen äußerst erfolgreichen Anfang. Wahlen galten von nun an als optimale Möglichkeit für einen schnellen und erfolgreichen Exit von Friedensmissionen. UNTAG in Namibia ebenso wie die UN-Missionen in Nicaragua, El Salvador, Kambodscha und Mosambik Anfang der 1990er Jahre sind eindrucksvolle Beispiele für diese Philosophie.

Allerdings stellte sich schnell heraus, dass es sich bei diesen Erfolgen eher um glückliche Ausnahmen, als um die Regel handelte. Der Rückfall Angolas in einen blutigen Bürgerkrieg nach den missglückten Wahlen im Herbst 1992, die Wahlen in Liberia 1997, die Charles Taylor – heute als Kriegsverbrecher in Den Haag angeklagt – an die Macht brachten sowie verschiedene Wahlen auf dem Balkan ab Mitte der 1990er Jahre erteilten der internationalen Gemeinschaft eine bittere Lektion: Wahlen als solche sind keineswegs ein Ausdruck geglückter Demokratisierung und eines erfolgreichen Friedenseinsatzes. Sie sind lediglich ein erster Schritt in einem langwierigen Prozess und können jederzeit – wie in Angola und Liberia geschehen – eine Rückkehr zu Krieg, Gewalt und Instabilität auslösen, oder – wie auf dem Balkan – radikale, ethnisch-religiöse und nicht auf Ausgleich bedachte Gruppierungen an die Macht bringen, die einer tragfähigen Stabilisierung der betreffenden Länder nicht förderlich sind.

1.2 Grundvoraussetzungen

In erster Linie müssen nach Ansicht internationaler Wahlexperten drei grundlegende Bedingungen erfüllt sein, bevor Wahlen in Post-Konfliktländern und jungen Demokratien riskiert werden können:

1. Ein ausreichend sicheres Umfeld muss vorhanden sein. Dies bedeutet insbesondere, dass die Mehrheit der bewaffneten Kämpfer entwaffnet und demobilisiert oder auf andere Weise zuverlässig pazifiziert worden ist. Zugleich muss ein ausreichender Fortschritt beim Aufbau »neuer« Sicherheitskräfte, speziell der Polizei und der Armee, gegeben sein. In Angola 1992, in Liberia 1997 sowie bei weiteren Fällen wurde diese Anforderung missachtet, obwohl sie in den entsprechenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates ausdrücklich festgelegt worden war. Ironischerweise waren es Mitglieder des Sicherheitsrates selbst, die dieses Gebot nicht ernst nahmen, obwohl sie ursprünglich den anders lautenden Resolutionen zugestimmt hatten. Um Kosten zu sparen drangen sie nun auf eine schnelle Beendigung der Friedensmissionen durch frühzeitige Wahlen.

2. Auch die administrative und verkehrsmäßige Infrastruktur des betreffenden Landes muss ausreichend wiederhergestellt sein, so dass ein halbwegs geordneter Ablauf der Wählerregistrierung sowie der Organisation und Abhaltung der Wahlen gewährleistet ist. Diese Voraussetzungen waren weder in Angola 1992 und in Liberia 1997 noch in der DR Kongo 2006 sowie in Afghanistan 2009 und 2010 erfüllt. Ähnliches gilt für das Referendum im Süd-Sudan am 9. Januar 2011. Dort sollte die Registrierung der Stimmberechtigten drei Monate vor dem Referendum abgeschlossen sein. De facto begann sie aber erst Mitte November. Es überrascht nicht, dass zunehmend Stimmen laut wurden, die auf eine Verschiebung des Referendums drängten. (Im Sudan werden die lokalen Defizite bei der Vorbereitung des Referendums, ähnlich wie bei den Wahlen in der DR Kongo und in Liberia 2006, voraussichtlich durch den massiven Einsatz der UN und anderer internationaler Akteure kompensiert werden.)

3. Die dritte Anforderung ist schließlich, dass das Justizsystem (und die Polizei) einen Funktionsgrad erreicht haben muss, der einen zügigen und effektiven Umgang mit Betrugs- und Manipulationsversuchen sowie anderen bei der Durchführung von Wahlen auftauchenden

rechtlichen Problemen erlaubt. Ohne diese Garantie werden die Bevölkerung und die Oppositionsparteien kein Vertrauen in die Freiheit und Fairness der Wahlen haben. Die Gefahr von Gewalt und Instabilität ist groß.⁷

Offensichtlich sind die genannten Anforderungen vor allem in Post-Konfliktländern nur schwer zu erfüllen. Die Wiederherstellung und der Aufbau der genannten Institutionen und Infrastrukturen brauchen Zeit. Daher stellt sich zwangsläufig eine weitere Frage, nämlich die nach dem »richtigen« Zeitpunkt für Wahlen in diesen Ländern. Sie wird in Theorie und Praxis seit Jahren gleichermaßen intensiv diskutiert.

1.3 Das »Timing-Dilemma«

Plurale Präsidentschafts- und Parlamentswahlen haben in ethnisch-religiös segmentierten Gesellschaften aufgrund ihres kompetitiven Charakters zwangsläufig ein explosives Potential. Dieser Charakter manifestiert sich insbesondere im Wahlkampf, da bei ihm wenig Hemmung besteht, diese Differenzen anzuhetzen und zu instrumentalisieren. Dabei schrecken Kandidaten und Parteien auch nicht vor extremen, demagogischen Parolen zurück. Das kann fatale Folgen haben, da die staatlichen Institutionen in der Regel erst schwach oder noch gar nicht ausgebildet sind. Dies trifft insbesondere auf jene Institutionen zu, die für eine friedliche Durchführung von Wahlen besonders wichtig sind.

Die Lektionen aus zu früh abgehaltenen Wahlen sind eindeutig: Sie stärken in der Regel diejenigen extremistischen ethnischen oder religiösen Elemente, die in der Vergangenheit an der Auslösung von Konflikten und Gewalt beteiligt waren. Insbesondere in Afrika ist zumeist nur ein verschwindend geringer Anteil der Mitglieder einer ethnischen Gruppe bereit (zumeist weniger als 2 Prozent), für Kandidaten anderer als der eigenen Gruppe zu stimmen, wie problematisch auch immer der Hintergrund der eigenen Kandidaten sein mag. Diese so genannte »ethnic vote« gilt in Bezug auf Afrika bis heute als eines der wichtigsten Hindernisse bei der Etablierung von Mehr-Parteien-Demokratien. Auf dem Balkan

7. Strittig ist, inwieweit als weitere Grundvoraussetzung ein Mindestmaß an „demokratischer Kultur“ in dem betreffenden Land vorhanden sein muss. Eine solche Kultur ist zweifellos wünschenswert. Eine zwingende Voraussetzung ist sie aber wohl eher nicht. Denn dann hätte, historisch gesehen, kein Land den Sprung in die Demokratie schaffen können, da es am Anfang natürlich in aller Regel an einer demokratischen Kultur fehlt.

ist die Lage allerdings kaum anders. Daher ist es nicht verwunderlich, dass Wahlexperten fast unisono darin übereinstimmen, dass Wahlen in diesen Ländern besser später als früher abzuhalten sind. Nur so ist genug Zeit vorhanden, um die oben genannten institutionellen Voraussetzungen zu schaffen und das Gruppendenken zu relativieren.

Des Weiteren ist zwischen der Terminierung von nationalen und lokalen Wahlen zu unterscheiden. Denn *erstens* leben in diesen Ländern häufig 70-80 Prozent der Bevölkerung auf dem Land. Für ihr tägliches Leben sind die lokalen Wahlen naturgemäß wichtiger als die nationalen. *Zweitens* ist es auch deswegen klüger, mit lokalen Wahlen zu beginnen, weil die Möglichkeiten, über diese Wahlen an Macht, Reichtum und Einfluss zu gewinnen, weit geringer sind als bei Wahlen auf nationaler Ebene. Das Konfliktpotential ist also geringer.

Trotz dieser Argumente, die dafür sprechen, Wahlen besser später als früher abzuhalten, existiert eine wichtige Gruppe von Praktikern, nämlich die Leiter von Friedenseinsätzen, die diesem Postulat häufig nicht folgt. Der Grund ist einfach: Friedenseinsätze brauchen in ihrer täglichen Arbeit lokale Ansprechpartner, die in der Bevölkerung nachweislich akzeptiert sind. In der Regel sehen sich Leiter von Friedenseinsätzen aber erst einmal Ansprechpartnern gegenüber, deren »Legitimität« auf Waffen und Gewaltausübung sowie Waffenstillstands- oder anderen Interimsvereinbarungen beruht, die von ihnen selbst oder im Zusammengehen mit der internationalen Gemeinschaft ausgehandelt wurden, ohne je von der Bevölkerung bestätigt worden zu sein.⁸ Diese »Legitimität« trägt zwar eine Weile, bedarf aber früher oder später der Bestätigung (oder Ablehnung) durch die Bevölkerung.

Gerade diese Notwendigkeit lässt die Leiter von Friedenseinsätzen – wie den Italiener Aldo Ajello in Mosambik 1994 und den Franzosen Bernard Kouchner im Kosovo 1999/2000 – Wahlen entgegen dem Rat vieler Wahlexperten frühzeitig durchführen. Denn trotz aller Probleme sind freie und geheime Wahlen letztlich die einzige praktikable Möglichkeit, diese Akzeptanz halbwegs zuverlässig zu klären. Das galt 2006 auch für die Entscheidung in der DR Kongo, die bereits mehrmals

8. Die frühere Interimsregierung unter Kabila in der DR Kongo ist ein gutes Beispiel hierfür.

verschobenen Wahlen nicht erneut zu verschieben, obwohl die institutionellen und infrastrukturellen Voraussetzungen für die Durchführung von Wahlen in diesem riesigen Land eigentlich nicht gegeben waren. Eine erneute Verschiebung hätte in Kinshasa und anderen Städten des Kongo mit großer Wahrscheinlichkeit zur »Explosion« geführt. Die Masse der kongolesischen Bevölkerung wollte keine weitere Verschiebung. Wie bereits angedeutet, war es dann vor allem dem massiven Mitteleinsatz der UN und anderer internationaler Akteure zu verdanken, dass die Wahlen in angemessenen Rahmenbedingungen durchgeführt werden konnten.

1.4 Wahlen versus traditionelle Strukturen

Die skizzierten Dilemmata und Probleme bei der Durchführung von Wahlen in Post-Konflikt- und Demokratisierungsländern lösen vor allem in den westlichen Ländern immer wieder eine grundsätzliche Diskussion aus: Ergeben derartige Wahlen in Afrika und anderen Entwicklungsregionen der Welt überhaupt einen Sinn oder sind sie vielmehr Ausdruck eines fehlgeleiteten Versuchs des Westens, diesen Ländern Konzepte aufzuzukroyieren, die für sie nicht passen? Sollten sie daher nicht zu Gunsten von Methoden der Herrschaft und der Bestimmung von Führern aufgegeben werden, die in diesen Ländern Tradition haben?

Eine solche These mag vielen in Deutschland, Europa und den USA auf den ersten Blick einleuchtend erscheinen. Wer mit den Bedingungen in diesen Ländern jedoch konkret vertraut ist, wird sie kaum teilen. Denn sie basiert auf einem höchst unrealistischen Verständnis darüber, wie diese »traditionellen« Strukturen heute tatsächlich aussehen. Soweit sie überhaupt in der angenommenen, um nicht zu sagen »romantisierenden« Weise jemals existiert haben, wurden sie im Laufe der Jahrhunderte zumeist gründlich deformiert – erst durch den Sklavenhandel und dann durch den Kolonialismus. Jahrzehnte von Gewaltherrschaft, Machtmissbrauch und Korruption nach der Unabhängigkeit bis hin zu Gewalt und langen Phasen des Bürgerkrieges haben diesen Prozess fortgesetzt, teilweise bis hin zu ihrer völligen Zerstörung. Man wird daher in diesen Ländern auch nur wenige finden, die zu diesen Zuständen zurückkehren möchten. Denn dies hieße möglicherweise genau zu den Strukturen zurückzukehren, die seinerzeit Konflikt und Gewalt verursacht haben. Dagegen wollen die

Menschen in diesen Ländern sehr wohl, dass ihre lokalen Bedingungen bei der Lösung von Konflikten und der Durchführung von Wahlen von der internationalen Gemeinschaft besser berücksichtigt werden, als das bisher häufig der Fall ist.

Der Ruf nach Rückkehr zu traditionellen Strukturen unterschätzt schließlich auch den tiefen Wunsch der meisten Menschen in diesen Ländern, einen direkten Einfluss auf die Wahl ihrer Führer auszuüben. Auch wenn sie mit den komplizierten Einzelheiten moderner, pluraler Demokratiesysteme nur wenig vertraut sein mögen, ist ihnen sehr wohl bewusst, dass Wahlen letztlich die einzige zuverlässige Methode sind, diesen Wunsch Wirklichkeit werden zu lassen. Dies spiegelt unter anderem die beeindruckende Vielzahl der Wahlen in Afrika und anderen Regionen seit Ende der 1980er Jahre wieder. Und selbst in der afghanischen Bevölkerung besteht dieser Wunsch fort, trotz der schlechten Erfahrungen mit Wahlen in den letzten Jahren.

2. Schlüsselemente der Organisation erfolgreicher Wahlen

2.1 Manipulationsfreie Registrierung der Wähler

In dem langwierigen Prozess der Organisation von Wahlen erlangt vor allem ein Tag besondere Aufmerksamkeit: der Wahltag. Dem ebenfalls zentralen Prozess der Registrierung der Stimmberechtigten wird hingegen in der Regel weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl er eine Vielzahl von Möglichkeiten eröffnet den Wahlausgang zu manipulieren. Den jeweiligen Machthabern, die auf diesen Prozess durch die Kontrolle des Regierungsapparates natürlich in besonderem Maße Einfluss nehmen können, ist das sehr wohl bewusst.

Bei den Wahlen in Afghanistan 2009/10 war die Fälschung von Wählerlisten ein wiederholtes Thema, ebenso wie zuvor in anderen Ländern. In Namibia machten sowohl der Autor als auch andere Wahlbeobachter 1989 die erstaunliche Feststellung, dass verschiedene Namen auf der Wählerliste für die Verfassungsgebende Versammlung von Personen stammten, die bereits seit Jahren auf Friedhöfen ruhten. Hinweise aus der Bevölkerung hatten die Wahlbeobachter auf diese Spur geführt.

Manipulation ist aber nur eines der Probleme bei der Registrierung von Wahlberechtigten. Zugleich wirft sie häufig grundlegende Fragen bezüglich der Definition der Staatsangehörigkeit auf. Aufgrund vielfacher Wanderungsbewegungen und der schlechten Dokumentenlage ist dies vor allem in afrikanischen Ländern häufig ein schwieriges Thema: Wie lange müssen ein Mann oder eine Frau, oder gar deren Eltern, in einem Land gelebt haben, damit sie ein Anrecht auf die Staatsbürgerschaft haben? Auf welche Weise müssen sie die entsprechenden Tatsachen glaubwürdig nachweisen?

Die Antwort auf diese Fragen hat zum einem für die betroffenen Personen existenzielle Bedeutung. Das Recht auf Eigentum, zum Aufenthalt und auf Berufsausübung kann von der Antwort abhängen. Zum anderen kann die Antwort aber auch die Zusammensetzung der Wählerschaft dramatisch zum Vor- oder Nachteil eines Kandidaten oder einer Partei verändern. In der Elfenbeinküste war die Registrierung der Wähler genau wegen dieser Frage über Jahre ein Streitpunkt und wesentlicher Grund nicht nur für den mehrjährigen Bürgerkrieg, sondern auch für die sechsmalige Verschiebung der Wahlen. Denn Präsident Gbagbo und der in Abidjan herrschenden, vornehmlich christlichen Oberschicht war durchaus bewusst, dass eine umfassende Registrierung der zu meist muslimischen Bevölkerung in den Zuwanderungsgebieten im Norden und Westen des Landes sehr schnell das Ende ihrer Herrschaft an der Wahlurne bedeuten könnte. (Diese Befürchtung hatten sie durchaus nicht zu Unrecht, wie später zu zeigen sein wird.) Ihre Wut nach der Bekanntgabe ihrer Wahlniederlage Anfang Dezember 2010 beweist, wie sehr sie sich auf einen dauerhaften Verbleib an der Macht eingerichtet hatten und nun bereit sind, dafür das Land auch in einen erneuten, und dann wahrscheinlich sehr blutigen Bürgerkrieg zu stürzen.

In einem anderen afrikanischen Land, dem Sudan, ist die Registrierung derjenigen Süd-Sudanese, die zur Abstimmung am 9. Januar 2011 über eine mögliche Sezession des Südens berechtigt sind, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels ebenfalls eine äußerst delikate Angelegenheit. Aufgrund von langwierigen Streitigkeiten über das Registrierungsverfahren wurde mit der Registrierung der Stimmberechtigten überhaupt erst Mitte November 2010 begonnen, obwohl diese spätestens drei Monate vor den Wahlen – also Anfang Oktober – hätte abgeschlossen sein müssen.

Zugleich bestehen beträchtliche Ungereimtheiten hinsichtlich derjenigen Süd-Sudanese, die im Norden des Landes leben. Ihre Zahl wird auf 500.000 bis knapp 2 Millionen geschätzt. Seitens des Nordens wurde dann aber plötzlich eine Zahl von angeblich über 2.5 Millionen Wahlberechtigten im Norden ins Spiel gebracht. Die Spekulationen über eine derart große Zahl ließen nicht lange auf sich warten: Stand dahinter eine Absicht des Nordens, das Referendum null und nichtig zu machen, indem ein Großteil der Stimmberechtigten dem Referendum dann »unvermeidlich« fernbleiben würde – eben weil sie »fiktiv«, also de facto nicht vorhanden, sind? Denn gemäß CPA (*Comprehensive Peace Agreement*) ist das Referendum nur bei einer Teilnahme von mindestens 60 Prozent der wahlberechtigten Süd-Sudanese gültig (von diesen 60 Prozent müssen wiederum mehr als 50 Prozent für eine Unabhängigkeit des Südens stimmen, damit eine Sezession erfolgen kann). Im November beklagte sich dann die NCP, die regierende Partei des Nordens, bitter über die süd-sudanesischen SPLM, weil diese angeblich die Zahl der Registrierungen im Norden mit allen Mitteln klein zu halten versuche. Es lässt sich also absehen, dass es nach der Abhaltung des Referendums noch einigen Streit über das Registrierungsverfahren geben wird. Verschiedene Stimmen aus dem Norden haben bereits angedeutet, dass sie aus diesem Grunde das Ergebnis des Referendums nicht akzeptieren werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Registrierung der Wähler bzw. Stimmberechtigten ein ebenso sensibler Prozess ist, wie die Stimmabgabe selbst. Die Notwendigkeit einer Präsenz internationaler Wahlbeobachter bereits bei diesem Prozess ist daher durchaus gegeben. Tatsächlich findet sie aber nur in Ausnahmen statt, da die Geberländer die zusätzlichen Kosten scheuen, die diese Präsenz über einen längeren Zeitraum verursachen würde. Dennoch wären die Geberländer und die internationalen Organisationen – insbesondere die EU, OSZE und UN – gut beraten, diese Kosten auf sich zu nehmen (wie im Herbst 2010 die EU bei der Registrierung der Stimmberechtigten für das Referendum im Süd-Sudan). Denn im Vergleich zu den Kosten, die durch ein Scheitern der Wahlen und einen Absturz des betreffenden Landes in Instabilität und Gewalt entstehen würden, sind sie verhältnismäßig gering.⁹

9. In Fällen, in denen die UN bereits mit einer Mission im Land sind (wie im Falle Liberias 2006, der DR Kongo 2006 sowie derzeit in der Elfenbeinküste), ist eine zusätzliche Beobachterpräsenz weniger dringlich.

2.2 Das »richtige« Wahlrecht

Der konfliktverschärfende Charakter pluraler Wahlen in ethnisch-religiös segmentierten Gesellschaften ist bereits erwähnt worden. Für den friedlichen Verlauf und Ausgang von Wahlen ist deswegen die Auswahl eines Wahlrechts, das dieser Dynamik entgegenwirkt, von entscheidender Bedeutung.

Das Für und Wider verschiedener Wahlsysteme wird seit Jahrzehnten diskutiert. Für die richtige Auswahl müssen natürlich die jeweiligen lokalen Bedingungen genau ins Auge gefasst werden. Eine für alle Fälle passende Patentlösung gibt es nicht, wohl aber einige generelle Erfahrungen, die zu beachten sind:

- So genannte »winner takes all«- oder »first past the pole«-Systeme – also Formen des Mehrheitswahlrechts, wie es vor allem in angelsächsischen Ländern praktiziert wird – gelten nach herrschender Meinung als ungeeignet. Zwangsläufig werden dadurch ethnisch-religiöse Unterschiede angeheizt, da die Wahlen auf ein Nullsummenspiel zwischen den Kandidaten und Parteien reduziert werden. Die Gefahr ist groß, dass die Verlierer der Wahl sich völlig von der politischen Teilhabe ausgeschlossen fühlen und erneut zur Gewalt greifen. Dies gilt umso mehr in Ländern wie Ruanda, in denen eine Gruppe – in diesem Fall die Hutus – über 70 Prozent der Bevölkerung stellen. Eine auf Mehrheitswahlrecht basierende Demokratie wird für die anderen Bevölkerungsgruppen – in diesem Fall insbesondere die heute wohl weniger als 10 Prozent zählenden Tutsis – auf Dauer zwangsläufig eine »Diktatur der Mehrheit« sein, da für sie keine Chance besteht, jemals substantiell an der Macht beteiligt zu werden.

- Die Gefahr einer Konfliktverschärfung ist bei einem »Verhältniswahlrecht« geringer, da alle Gruppen entsprechend ihrem Stimmanteil im Parlament vertreten sein können und damit zumindest teilweise an der politischen Macht beteiligt wären. Dieser Vorteil ist jedoch mit einem gravierendem Nachteil verbunden: Das Bedürfnis der Menschen, gerade in den ländlich geprägten Entwicklungsländern, Repräsentanten zu wählen, die ihnen bekannt sind und mit denen sie sich lokal verbunden fühlen, wird in der Regel nicht erfüllt. Demokratie bleibt unter solchen Voraussetzungen ein unausgefülltes, »fernes« Ereignis.

- Auf den ersten Blick erscheint daher das so genannte »verbesserte Verhältniswahlrecht« als ideal, wie es insbesondere in Deutschland praktiziert wird. Bei ihm kann der Wähler zwischen verschiedenen, von den Parteien aufgestellten Namenslisten wählen. Ein Teil der Kandidaten auf der Liste kandidiert zugleich für Direktmandate. Gewonnene Direktmandate und Listenmandate müssen nach der Wahl in einem relativ komplizierten Verfahren auseinander gerechnet werden. Dieses System kann noch durch verschiedene Methoden verfeinert werden, beispielsweise indem die Kandidaten auf den Listen als Präferenz angekreuzt, gestrichen oder sogar mit mehreren Kreuzen (so genanntes Kumulieren) versehen werden können.¹⁰ Trotz seiner prinzipiellen Attraktivität ist auch dieses Mischsystem mit einem grundlegenden Nachteil versehen: Für die Bevölkerung in Ländern, die wenig Erfahrung mit freien Wahlen und eine hohe Analphabetenrate aufweisen, ist es zu kompliziert.¹¹ So wurde das deutsche System 1989 bei den ersten Wahlen in der ehemaligen deutschen Kolonie Südwest-Afrika, dem heutigen Namibia, mit den Führern des Landes und der UN intensiv diskutiert. Gemeinsam kam man jedoch zu dem Schluss, dass es – nicht zuletzt angesichts der großen Analphabetenrate und der Unerfahrenheit mit freien Wahlen – zu kompliziert sei.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass über die Frage, wie bei Wahlen die explosive Dynamik der Vielfalt von ethnischen und religiösen Gruppen gebändigt werden kann, in den zurückliegenden Jahrzehnten gerade in Afrika bemerkenswert kreativ debattiert wurde. So experimentiert Nigeria beispielsweise mit Wahlrechtssystemen, in denen nur solche Kandidaten Präsident werden können (oder solche Parteien im nationalen Parlament vertreten sein können), die nicht nur insgesamt die Mehrheit der Stimmen im ganzen Land auf sich vereinigen, sondern zugleich auch einen ausreichenden Anteil – in der Regel um die 15 Prozent – in mindestens zwei Dritteln der über dreißig Staaten Nigerias erlangen. In Variationen ist dieses Modell auch in anderen afrikanischen Staaten zu finden.¹²

10. Üblich im bayerischen Kommunalwahlrecht, aber in ähnlicher Weise auch bei den Wahlen in der DR Kongo und in Bosnien-Herzegowina angewandt.

11. Die Komplexität betrifft nicht nur die Stimmabgabe, sondern auch den sehr aufwendigen Prozess der Stimmauszählung. Letzteres konnte der Autor bei den Wahlen in Bosnien-Herzegowina im Oktober 2010 auf eindrucksvolle Weise miterleben.

12. In Nigeria konnte dieses Modell allerdings nicht verhindern, dass das Land nach wie vor mit immensen Problemen von *Bad Governance* und Korruption zu kämpfen hat. Wahlen sind eben nur ein Element auf dem schwierigen Weg der Demokratisierung.

Die Debatte über Wahlsysteme zu führen bleibt also nach wie vor wichtig. Sie muss die jeweiligen Bedingungen vor Ort möglichst realistisch berücksichtigen. Dabei kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich Regierungen und Parlamente – so wie 2006 in der DR Kongo – dem Rat der Experten verschließen und auf einer äußerst komplizierten Wahlrechtsgesetzgebung bestehen. Man will den etablierten Demokratien nicht nachstehen. Das »Beste« ist gerade gut genug. In der DR Kongo war das vom Parlament beschlossene Wahlrecht für die Präsidentschafts-, Parlaments- und Regionalwahlen daher schließlich so kompliziert, dass nicht nur der Transport des in Südafrika gedruckten Materials beträchtliche logistische Probleme (und zusätzliche Kosten) aufwarf, sondern die Wählerinnen und Wähler mit einem Stapel von Stimpfpapieren in die Wahlkabinen marschieren mussten, der den Umfang einer Wochenendausgabe einer großen deutschen Tageszeitung hatte.

2.3 Ein Imperativ: unabhängige Wahlkommissionen

Funktionierende, unabhängige Wahlkommissionen sind für die Glaubwürdigkeit und den friedlichen Verlauf von Wahlen in entstehenden Demokratien und Konfliktländern von entscheidender Bedeutung. In der westlichen Politik ist dies – trotz des intensiven Bemühens um Demokratisierung und *Good Governance* in diesen Ländern – eine erstaunlich vernachlässigte Frage. Die jüngsten Beispiele für den nachlässigen Umgang mit dieser Frage sind die Präsidentschaftswahlen in Afghanistan im Herbst 2009 und – mit Einschränkungen – die Parlamentswahlen im September 2010.

Die problematische Rolle der nur nominell unabhängigen afghanischen »Electoral Commission (IEC)« bei den Wahlen im Herbst 2009 wurde in der internationalen Presse hinreichend dokumentiert. Erstaunlicherweise schienen die westlichen Regierungen und Organisationen, wie zum Beispiel die EU und ihre Vertreter, von dem Ausmaß der Wahlmanipulation weitgehend überrascht – anders als die meisten Afghanen, die in dieser Hinsicht offenbar wenige Illusionen hatten und in ihrer Mehrzahl der Wahl fern blieben. Bekanntlich wurde der Vorsitzende der IEC, Azizullah Loden, persönlich von Kharsai in diese Position berufen und galt als einer seiner engen Vertrauten. Erst das Eingreifen der auch international besetzten »Electoral Complaints Commission (ECC)«

führte zur Korrektur des problematischen IEC-Urteils, dass Kharsai im Herbst 2009 auf korrektem Wege zum Präsidenten gewählt worden sei.

Sowohl die UN als auch die westliche Politik taten sich schwer, aus diesem Debakel zu lernen. Bei den Parlamentswahlen im September 2010 versuchte Kharsai erneut – und zunächst durchaus erfolgreich – die Kontrolle über die Wahlorganisation zu gewinnen, sowohl hinsichtlich der personellen Besetzung der Vorsitzenden als auch in Bezug auf das Mandat der Wahlkommission IEC und des Kontrollorgans ECC.¹³ Offenbar ging sein Vorgehen den USA und der NATO dann aber schließlich doch zu weit. Ludin und sein Stellvertreter mussten im April 2010 von ihren Posten bei der ECC zurücktreten. Eine Woche später ernannte Kharsai Fazel A. Manawi zum neuen Vorsitzenden der Wahlkommission und berief zugleich zwei unabhängige Ausländer als »Aufpasser« in die Überwachungskommission ECC. Manawi galt nicht als Gefolgsmann Kharsais. Bestätigt wurde dieser Eindruck bei der Bekanntgabe der endgültigen Wahlergebnisse (mehr als zwei Monate nach den Wahlen) durch die Feststellung, dass von den 5.6 Millionen abgegebenen Stimmen ca. 1.3 Millionen, also fast ein Viertel, ungültig seien.¹⁴ Die versuchte Wahlmanipulation hatte also ein atemberaubendes Ausmaß.

Die Unabhängigkeit nationaler Wahlkommissionen ist natürlich auch in afrikanischen Ländern ein schwieriges Thema. So löste beispielsweise im Februar 2010 der Präsident der Elfenbeinküste, Laurent Gbagbo, kurzerhand die dortige »Commission Électorale Indépendante« (CEI) (und zugleich die Regierung) auf, da er mit dem Vorgehen der CEI bei der Wählererfassung nicht einverstanden war. Angeblich seien mehrere hunderttausend Namen zu Unrecht auf der Wählerliste gewesen. Sein Vorgehen löste sowohl im Land als auch international Unverständnis aus. Hinter der Auflösung der CEI vermuteten Gbagbo-Gegner, aber auch neutrale Beobachter den Versuch, die CEI als den einzigen nicht unter seiner Kontrolle stehenden Akteur in den Griff zu bekommen. Sollte dies tatsächlich Gbagbos Strategie gewesen sein, so scheiterte sie: zwar wurde der alte CEI-Präsident entlassen, der neue war aber ebenso Oppositionspolitiker wie der alte. Hinsichtlich der Wählerliste einigte man

13. Siehe dazu den Beitrag von Citha G. Maaß / Thomas Ruttig: „Afghanistans Parlamentswahlen 2010 – Verpasste Wahlrechtsreformen“, SWP-Aktuell 66, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, September 2010.

14. Vgl. The Guardian, 24 November 2010.

sich auf eine Korrektur (ca. 50.000 Namen wurden als angebliche Ausländer von der Liste gestrichen). Das sind weniger als ein Prozent, was nicht so recht zu den lautstarken FPI-Behauptungen passt, wonach es ‚massive‘ Manipulationen bei der Erstellung der Wählerliste gegeben habe.

Nach sechsmaliger Verschiebung war damit schließlich der Weg frei für die am 31. Oktober 2010 erstaunlich friedlich verlaufenden Wahlen. Im ersten Wahlgang bekam der amtierende Präsident Laurent Gbagbo knapp 40 Prozent der Stimmen, so dass ein zweiter Wahlgang gegen den Zweitplatzierten, Alassane Quattara, notwendig wurde. (In Wahlen Mitte der 1990er Jahre und bei der letzten Präsidentschaftswahl 2000 war Quattara die Kandidatur noch unmöglich gemacht worden, weil ihm die ivoirische Staatsangehörigkeit angeblich nicht zugestanden habe).¹⁵

Die Stichwahl fand am 28. November 2010 statt.¹⁶ Obwohl von deutlich mehr Spannungen und auch Gewaltaktionen gekennzeichnet, schien alles gut zu gehen. Allerdings verzögerte sich die Bekanntgabe des Wahlergebnisses. Vor Ablauf der 3-Tage-Frist wurde ein Versuch des Sprechers der CEI, weitere Ergebnisse direkt im staatlichen Fernsehen RTI zu verkünden, durch Gbagbotreue Mitglieder der CEI unterbunden. Erst nach Ablauf der Frist und außerhalb des Sitzes der CEI konnte der Präsident der Wahlkommission den Sieg von Quattara mit über 54 Prozent der Stimmen verkünden. Das war das Ende der Ruhe im Land. Nur kurze Zeit später bewertete der Verfassungsrat, an seiner Spitze ein Parteigänger Gbagbos, das Ergebnis als rechtswidrig. Es sei zu spät verkündet worden und außerdem habe es im Norden umfangreichen Wahlbetrug gegeben. Zugleich erklärte die Kommission Gbagbo zum Sieger der Wahl, der sich daraufhin – begleitet von Unruhen in Abidjan und anderen Teilen des Landes – unverzüglich zum Präsidenten vereidigen ließ. In dieser Frage besteht kein Zweifel daran, dass das Vorgehen des Verfassungsrats illegal war. Laut Artikel 64 des 2008 neu beschlossenen Wahlgesetzes hatte der Verfassungsrat nicht die Befugnis, Teilergebnisse zu annullieren. Er hätte bei festge-

stellten massiven Beeinträchtigungen im Ablauf – solchen mit Auswirkungen auf das Gesamtergebnis – die gesamte Wahl für ungültig erklären müssen; daraufhin hätte die Wahl wiederholt werden müssen. Quattara, bestärkt durch die Anerkennung seines Wahlsiegs durch die UN, EU, die USA, Frankreich, die Afrikanische Union und die Westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS und weitere Länder, erklärte sich ebenfalls zum Präsidenten. Seitens der AU ermahnte der kurzfristig einberufene Friedens- und Sicherheitsrat die Regierung zur Anerkennung des offiziell verkündeten Wahlergebnisses und schickte zugleich den früheren südafrikanischen Präsidenten, Thabo Mbeki, als Vermittler nach Abidjan. Sein Besuch blieb jedoch ergebnislos. Gleiches galt für das am 7. Dezember kurzfristig einberufene Gipfeltreffen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, zu dem alle Mitgliedstaaten außer der Elfenbeinküste eingeladen wurden. Sie stellten sich mit erstaunlicher Deutlichkeit hinter die Anerkennung des von der Wahlkommission verkündeten Wahlergebnisses und forderten Gbagbo auf die Macht abzugeben.¹⁷

Im Dezember 2010 scheint die Elfenbeinküste nun erneut vor einem Bürgerkrieg zu stehen. An dieser Stelle kann nicht beurteilt werden, ob die internationalen Akteure deswegen gut beraten waren, so schnell und eindeutig zugunsten Quattaras Stellung zu beziehen. Das in der Tat wohl nicht geringe Ausmaß von Wahlbetrug im Norden – von dem allerdings auch der Süden nicht verschont blieb – wirft insoweit ebenso Fragen auf, wie die Leitung der Wahlkommission durch eine Quattara nahestehende Person.¹⁸ Entscheidend für das Abgleiten in die Konfrontation dürfte aber gewesen sein, dass der „Verfassungsrat“, der das von der Wahlkommission verkündete Ergebnis revidierte, eben nicht die Qualität einer überparteilichen Wahlprüfungs- und Beschwerdeinstanz hatte, sondern von Gbagbo und seinen Anhängern dominiert wurde. Der Absturz in die Konfrontation war gewissermaßen vorprogrammiert. Den Akteuren der internationalen Gemeinschaft muss man wohl vorhalten, dass sie auf eine derartige Zuspitzung der Lage im Sinne eines schnellen, durchgreifenden Konfliktmanagements nicht ausreichend vorbereitet war. Die AU entsandte zwar recht schnell Mbeki als ihren Vermittler.

15. Vgl. dazu Jens Hettmann (FES-Büro Abidjan): *Wie Machtgier ein Land ruiniert – Ökonomische Konsequenzen der politischen Krise in der Côte d' Ivoire*, July 2006, http://www.fes.de/in_afrika/documents/SB_CIV_Kriegsoeko_2006_1.pdf.

16. Der genaue Ausgang war zum Abschluss dieses Beitrags noch nicht absehbar.

17. Vgl. Final Communique of the Extraordinary Session of the Authority of Heads of State and Government on Cote d' Ivoire, Abuja, Dec. 7, 2010, ECOWAS Commission.

18. Einschätzung u. a. aufgrund eines Gesprächs mit Jens Hettmann, Leiter FES-Büro Abidjan.

Als erfolgreicher, durchsetzungsfähiger Vermittler hat er sich bisher aber kaum profilieren können (siehe seine Rolle in Zimbabwe und Sudan).

Besser als in der Elfenbeinküste verlief die Wahl in einem anderen, ebenfalls seit Jahren von Krisen geschüttelten westafrikanischen Land, Guinea. Das durch Korruption, Machtmissbrauch und zuletzt einen Militärcoup völlig zerrüttete Land versucht seinen Weg zurück zu Stabilität und Demokratie zu finden. Ein erster Präsidentschaftswahlgang fand im Juni 2010 statt, die zweite Runde war für Juli geplant. Nach verzögerter Bekanntgabe des Erstrundenergebnisses kam es zwischen den verschiedenen Kandidaten und ihrer Anhängerschaft zu massiven Auseinandersetzungen – mit einigen Toten – über die Richtigkeit des vorgestellten Ergebnisses und damit die Unabhängigkeit der Wahlkommission. Insbesondere ihr Leiter und einer seiner Stellvertreter standen in der Kritik. Die Militärs, offenbar gewillt, die Macht im Land auf friedliche und demokratische Weise wieder an eine zivile Regierung zu übergeben, reagierten schnell und geschickt: Sie beriefen einen General aus Mali, der seit langem mit Guinea gut vertraut ist und als unabhängig gilt, zum neuen Vorsitzenden der Kommission. Die Lage beruhigte sich und der zweite Wahlgang fand schließlich am 7. November statt und wurde vom langjährigen Oppositionskandidaten, Alpha Conde, gewonnen. Sein Gegner erkannte seinen Sieg allerdings erst an, nachdem das Oberste Gericht seine Betrugsvorwürfe als unbegründet zurückgewiesen und das von der Wahlkommission verkündete Ergebnis als rechtmäßig bestätigte.¹⁹

Beeindruckend positiv sticht ein weiteres westafrikanisches Land, Ghana, in der Frage einer funktionierenden und unabhängigen Wahlkommission und der friedlichen Gestaltung von Wahlen hervor. Der Aufbau einer funktionierenden, unabhängigen nationalen Wahlkommission war entscheidend für den erfolgreichen Weg des Landes von einer langjährigen Militärdiktatur unter Jerry Rawlings hin zu einer für afrikanische Verhältnisse erstaunlich stabilen Mehrparteiendemokratie. Kwado Afari-Gyan, der dieser Kommission seit der Militärdiktatur vorgestanden hatte, ist in Ghana heute populärer als viele Politiker.

¹⁹ So konstruktiv scheinen die Ereignisse in Haiti leider nicht zu verlaufen, wo Ende November ebenfalls gewählt wurde. Nach der Bekanntgabe der Ergebnisse der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen am 7. Dezember kam es dort zu erheblichen gewalttätigen Unruhen. Anlass waren schwere Manipulationsvorwürfe und Misstrauen gegenüber der Wahlkommission.

Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 2008 hatten Afari-Gyan und seine Kommission erneut ihr Geschick bewiesen und eine schwierige Situation gemeistert. Bereits vor den Wahlen war die Kommission in verschiedenen Regionen des Landes unterwegs, um bei schwierigen, zum Teil gewaltsamen Konflikten persönlich zu vermitteln. Stammes-, Chieftaincy- und Landfragen sind in ihrer Verflechtung mit der Parteipolitik auch in Ghana eine ständige Bedrohung für Demokratie und friedliche Wahlen. Am Wahltag selbst war es der Besonnenheit Afari-Gyans und seines Teams zu verdanken, dass die insbesondere in der Hauptstadt sehr angespannte Lage durch geschicktes Timing bei der Bekanntgabe der Wahlergebnisse ruhig blieb. Die Befürchtung, dass sich in Ghana Ereignisse wie 2007 bei den Wahlen in Kenia wiederholen könnten, bestand in den Tagen nach der Wahl durchaus, verloren sich dann aber wieder.

2.4 Wahlprüfungs- und Beschwerdeverfahren

Insgesamt kann an der zentralen Rolle einer funktionierenden, unabhängigen Wahlkommission für die Glaubwürdigkeit und den friedlichen Verlauf von Wahlen kein Zweifel bestehen. Darüber hinaus bedarf es – ähnlich wie in etablierten Demokratien – aber auch formaler Mechanismen (so genannte »Electoral Complaint Systems«), in denen Beschwerden und Einsprüche hinsichtlich eines ordnungsgemäßen Wahlverlaufs unabhängig geprüft und entschieden werden. Für einen befriedigenden Effekt müssen derartige »Wahlprüfungs- und Beschwerdeverfahren« nicht nur unparteilich sein, sondern darüber hinaus drei grundlegende Bedingungen erfüllen: *Schnelligkeit*, *Transparenz* und *Zugänglichkeit*.

- *Schnelligkeit* wird von Praktikern als die vielleicht wichtigste Anforderung an derartige Verfahren betrachtet, da das Endresultat nicht bekannt gegeben werden kann, bevor nicht zumindest diejenigen Beschwerden abgehandelt worden sind, die das Wahlergebnis signifikant beeinflussen könnten. Längere Phasen der Unklarheit über den endgültigen Wahlausgang können jedoch gefährlich sein. Gerüchte oder sogar gezielte Desinformation sind, wenn sie einmal die Runde gemacht haben, kaum noch unter Kontrolle zu bekommen und können dann schnell zu Unruhen und Gewaltausbrüchen führen. In den meisten Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien ist das politische Klima in dieser Hinsicht äußerst labil.

▪ *Transparenz* und *Zugänglichkeit* sind zwei weitere wichtige Bedingungen. Das beste Beschwerdesystem nützt wenig, wenn das Verfahren zu kompliziert oder die Wählerschaft über seine Existenz nicht ausreichend informiert ist. Intensive Aufklärung über das Beschwerdeverfahren und seine Details ist deswegen ein wichtiges Element der Wählerinformation. Eine frühzeitige Verbreitung in den Medien sowie der Aushang detaillierter Informationen an allen Wahlstationen ist unerlässlich.

Sofern die genannten Bedingungen erfüllt sind, spielt die genaue Organisation dieses Beschwerdegremiums – ob die Einrichtung beispielsweise permanent oder nur für den Wahlzeitraum besteht, oder ob ihre Aufgaben von einem bereits bestehenden Gericht, einer Unterkommission der Wahlkommission oder einem eigens ins Leben gerufenen Gremium wahrgenommen werden – eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist vielmehr, das sei noch einmal wiederholt, dass die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit seines Verfahrens zweifelsfrei gesichert ist. Ist dies nicht der Fall, so kann das gefährliche Folgen haben, wie die problematische Rolle des „Verfassungsrates“ bei den Wahlen in der Elfenbeinküste kürzlich gezeigt hat.

2.5 Vertrauensbildende Maßnahmen – unerlässlich bei Wahlen in Konfliktländern

In Ländern, die Jahre oder gar Jahrzehnte unter Machtmissbrauch, Unterdrückung und Korruption gelitten haben, ist das Misstrauen der Bevölkerung (und der unterlegenen Parteien) gegenüber der Manipulation und Fälschung von Wahlen unermesslich groß. Erschwerend kommt die Neigung der Unterlegenen hinzu, Wahlniederlagen per se als Ausdruck von Betrug zu brandmarken. Es braucht Zeit, bis eine entsprechende demokratische Kultur und das Vertrauen in die Institutionen gewachsen sind.

Selbst wenn alle genannten Verfahren und Einrichtungen vorhanden sind, müssen daher die Wahlen und noch mehr die Akzeptanz des Wahlergebnisses durch vertrauensbildende Maßnahmen abgesichert werden. Dafür gibt es eine Reihe interessanter Beispiele. So bestand bei den Wahlen in Liberia 2005 die Gefahr, dass der bekannte Fußballstar George Weah seine Niederlage in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen nicht ak-

zeptieren und seine vor allem jugendliche Gefolgschaft zu Massendemonstrationen und Unruhen in der Hauptstadt Monrovia aufrufen würde. Dies hätte mit einiger Sicherheit zu größerem Blutvergießen geführt. Die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS entsandte daher unverzüglich eine Gruppe von hochrangigen afrikanischen Vermittlern (alle Mitglieder des ECOWAS *Council of the Wise*) unter Führung des früheren nigerianischen Präsidenten, General Abdulsalami Abubakar, nach Monrovia. Abubakar und sein Team machten dem jungen George Weah hinter verschlossenen Türen unmissverständlich klar, dass Afrika von ihm erwarte, das Ergebnis zu akzeptieren. Weah lenkte zähneknirschend ein. Bei den Wahlen in 2011 soll er planen erneut anzutreten. Angeblich hat er bereits angekündigt, dass er diesmal eine Wahlniederlage nicht akzeptieren würde.²⁰

Die Präsidentschaftswahlen in der DR Kongo 2006 sind ein weiteres Beispiel für erfolgreiche vertrauensbildende Maßnahmen und Vermittlung. Bei diesen Wahlen machten es sich Aldo Ajello, der damalige EU-Sonderbeauftragte für die DR Kongo und die Region der Großen Seen, sowie weitere hochrangige internationale Politiker zur Aufgabe, ein Abgleiten der Wahlen in Unruhe und Gewalt durch fortlaufende Besuche in Kinshasa und Gespräche mit Präsident Kabila sowie den anderen Kandidaten zu verhindern. Ähnlich wie in Liberia 2005 trat die Stunde der Wahrheit mit der Verkündung des Wahlergebnisses ein. Alles wies darauf hin, dass Jean Pierre Bemba und seine Anhängerschaft in der Hauptstadt Kinshasa nicht willens waren, ihre Niederlage zu akzeptieren. Unkontrollierbare Massendemonstrationen und Gewalt waren zu befürchten. Diesmal entsandte die Afrikanische Union (AU) schnell eine Gruppe von drei hochrangigen afrikanischen (Ex-)Politikern. Zwei von ihnen, Jerry Rawlings aus Ghana und Sassou-Nguesso aus Kongo-Brazzaville, hatten in früheren Phasen ihres Lebens selbst die Macht in gewaltsamen Coups übernommen und diktatorisch ausgeübt. Ironischerweise waren sie nun besonders effektiv darin, Bemba und seine Anhängerschaft zu überzeugen, die demokratischen Spielregeln einzuhalten und ihre Niederlage zu akzeptieren.

Insgesamt kann die Bedeutung von vertrauensbildenden Maßnahmen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es ist genau so, wie Aldo Ajello, der EU-Beauftragte für die

20. Vgl. Lansana Gberie, Liberia: The 2011 elections and peacebuilding in the fragile state. Situation Report, Institute for Security Studies, South Africa, 5 October 2010 p. 10.

DR Kongo und die Region der Großen-Seen, es einmal formuliert hat: »Eine fortlaufende, robuste und zugleich vertrauensbildende Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren ist entscheidend für den friedlichen Verlauf und Ausgang von Wahlen!«²¹

Schlussfolgerungen

Der Kampf um Demokratisierung und *Good Governance* wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zweifellos weitergehen, trotz aller Rückschläge und Enttäuschungen. Wahlen werden bei diesem Kampf weiterhin eine bedeutende Rolle spielen – wie nicht zuletzt die große Zahl der in Tab. 2 für 2011 im Anhang aufgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beweist.

Die internationale Gemeinschaft, genauer die maßgeblichen internationalen Akteure wie die UN, EU, OSZE, AU und die westlichen Staaten, werden jedoch – mehr als es in der Vergangenheit der Fall war – begreifen müssen, dass Wahlen im Sinne der Demokratisierung und Stabilisierung kein Selbstläufer sind, sondern gleichermaßen zur Destabilisierung und Diskreditierung von Demokratisierungsbemühungen sowie, schlimmstenfalls, zum

Rückfall in Gewalt und Bürgerkrieg führen können. Denn weltweit haben die demokratisierungsfeindlichen Kräfte ebenfalls ihre Lektionen gelernt und wissen diese inzwischen recht gut zu ihren Gunsten im Sinne eines internen und internationalen Legitimitätsgewinns zu nutzen.

Es kommt deswegen darauf an, Wahlen nicht mehr einfach aus Gründen der politischen Opportunität und vordergründiger Stabilisierungshoffnungen zu unterstützen, sondern ihre Unterstützungswürdigkeit genauer zu prüfen. Maßgebliche Kriterien dafür sind die in diesem Beitrag genannten Elemente und Rahmenbedingungen, nicht zuletzt was die Existenz einer unabhängigen Wahlkommission und eines überparteilichen Wahlprüfungs- und Beschwerdemechanismus betrifft. Falsche Kompromisse bei der Beantwortung dieser Fragen, wie sie in der Vergangenheit wiederholt gemacht worden sind, tragen lediglich dazu bei, die internationalen Bemühungen um Demokratisierung, Stabilisierung und *Good Governance* zu diskreditieren. Denn für die Bevölkerung in den betreffenden Staaten sind diese Elemente keine abstrakte, akademische Angelegenheit, sondern konkreter Beweis für ihre Glaubwürdigkeit und eine erfolgreiche Fortsetzung der Demokratisierungsbemühungen.

21. Gespräch mit dem Autor.

Tabelle 1: Ausgewählte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien 1.6.-31.12.2010

LAND	DATUM	WAHL	ANMERKUNGEN
Somaliland (autonome Region)	26.06.2010	Präsident	Wiederholt verschoben vom 31.8.2008
Guinea	27.06.2010	Präsident	Erste Runde
Kirgisistan	27.06.2010	Referendum	
Burundi	28.06.2010	Präsident	Erste Runde
Burundi	23.07.2010	Parlament	
Sao Tomé und Príncipe	01.08.2010	Parlament	
Kenia	04.08.2010	Verfassungsreferendum	
Ruanda	09.08.2010	Präsident	Erste Runde
Afghanistan	18.09.2010	Parlament	
Bosnien und Herzegowina	03.10.2010	Präsident und Parlament	
Moldawien	5.09.2010	Referendum	
Kirgisistan	10.10.2010	Parlament	
Elfenbeinküste	31.10.2010	Präsident	Erste Runde
Niger	31.10.2010	Verfassungsreferendum	
Guinea	07.11.2010	Präsident	Zweite Runde (verschoben vom 19.9.2010)
Guinea	Ende 2010 (?)	Parlament	
Aserbaidshan	07.11.2010	Parlament	
Myanmar	07.11.2010	Parlament	
Komoren	07.11.2010	Präsident	(erste Runde, zweite für 26.12.2010 geplant)
Madagaskar	17.11.2010	Verfassungsreferendum	Verschoben vom 12.8.2010
Burkina Faso	21.11.2010	Präsident	Erste Runde
Elfenbeinküste	28.11.2010	Präsident	Zweite Runde
Haiti	28.11.2010	Präsident	Erste Runde
Tschad	28.11.2010	Parlament	Erste Runde
Ägypten	28.11.2010	Parlament	
Äquatorialguinea	Dez. 2010	Präsident	
Kosovo	12.12.2010	Parlament	
Weißrussland	19.12.2010	Präsident	Erste Runde

Quellen: EISA, Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, African election calendar 2010 (<http://www.eisa.org.za/WEP/calendar.htm>) und 2011 (<http://www.eisa.org.za/WEP/calendar2011.htm>); International Foundation for Electoral Systems (IFES), IFES Election Guide Elections – ACE Electoral Knowledge Network (IDEA), Election Guide (<http://www.electionguide.org>).



Tabelle 2: Ausgewählte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien 1.1.-31.12.2011

LAND	DATUM	WAHL	ANMERKUNGEN
Elfenbeinküste	2011	Parlament	
Gambia	2011	Präsident	
Ruanda	2011	Parlament	
Sambia	2011	Präsident und Nationalversammlung	
Sudan (Süden)	09.01.2011	Referendum	
Haiti	16.01.2011	Präsident und Senat	Zweite Runde (direkte Wahl)
Zentralafrikanische Republik	23.01.2011	Präsident und Parlament	Erste Runde Präsidentschaftswahl, (mehrfach verschoben)
Niger	31.01.2011	Präsident und Parlament	Erste Runde Präsidentschaft
Kap Verde	Jan./Feb. 2011	Präsident und Parlament	
Uganda	13.2.-9.3.2011	Präsident und Parlament	
Tschad	20.02.2011	Parlament	Erste Runde, (mehrfach verschoben)
Zentralafrikanische Republik	20.03.2011	Präsident und Parlament	Zweite Runde Präsidentschaftswahl
Benin	März 2011	Präsident und Parlament	
Djibouti	April 2011	Präsident	
Nigeria	02.04.2011	Parlament	
Nigeria	09.04.2011	Präsident	
Madagaskar	13.04.2011	Parlament	Verschoben vom 30.9.2010
Simbabwe	Mai 2001	Verfassungsreferendum + Parlament und Präsident	
Madagaskar	04.05.2011	Präsident	Verschoben vom 26.11.2010
Tschad	08.05.2011	Präsident	Verschoben vom 23.4.2011
Sao Tomé and Príncipe	Juli 2011	Präsident	
Seychellen	Juli 2011	Präsident	
Guyana	August 2011	Präsident und Parlament	
Gambia	Sept. 2011	Präsident	
Ägypten	Sept. 2011	Präsident	
Kamerun	Oktober 2011	Präsident	
Liberia	Oktober 2011	Präsident und Parlament	
Mauretanien	November 2011	Parlament	
Demokratische Republik Kongo	27.11.2011	Präsident und Parlament	
Gabun	11.12.2011	Parlament	

Quellen: EISA, Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, African election calendar 2010 (<http://www.eisa.org.za/WEP/calendar.htm>) und 2011 (<http://www.eisa.org.za/WEP/calendar2011.htm>); International Foundation for Electoral Systems (IFES), IFES Election Guide Elections – ACE Electoral Knowledge Network (IDEA), Election Guide (<http://www.electionguide.org>).



Über den Autor

Dr. Winrich Kühne hält die Steven Muller Professur an der School of Advanced International Studies (SAIS), Bologna Center, Johns Hopkins University. Er war Gründungsdirektor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin, das er bis 2009 leitete.

* Diese Publikation ist eine überarbeitete Version der auf Englisch erschienenen Internationalen Politikanalyse von August 2010. Die letzte Aktualisierung wurde am 21.12.2010 vorgenommen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Marius Müller-Hennig | Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: ++49-30-269-25-7476 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie „Globale Friedens- und Sicherheitspolitik“, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

Wahlen und Konflikt

Diese Publikation ist Teil der Publikationsreihe „Wahlen und Konflikt“. Bisher sind folgende Länderanalysen erschienen: Ghana, Mazedonien und Nepal.