

Brozus, Lars

Research Report

Der Preis der Wahl: Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik

SWP-Studie, No. S 33/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Brozus, Lars (2011) : Der Preis der Wahl: Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik, SWP-Studie, No. S 33/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252791>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Lars Brozus

Der Preis der Wahl

Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten
als Herausforderung internationaler
Demokratisierungspolitik

S 33
Dezember 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 »Demokratie an gefährlichen Orten«
- 7 Wahlen, Gewalt und Demokratisierung
- 8 Ziele und Instrumente der internationalen Demokratisierungspolitik
- 11 **Gewalt im Kontext von Wahlen**
- 11 Ausmaß und Formen wahlbezogener Gewalt
- 11 *Wo tritt wahlbezogene Gewalt auf?*
- 12 *Wann kommt es zu wahlbezogener Gewalt?*
- 12 *Wer übt wahlbezogene Gewalt aus?*
- 13 Exkurs: Fallbeispiel Elfenbeinküste
- 14 Die Folgen wahlbezogener Gewalt
- 14 *Konsequenzen für Demokratisierungsprozesse vor Ort*
- 14 *Von der dritten Welle der Demokratisierung zur »freedom recession«?*
- 16 **Der politische Kontext von Wahlen: Funktionen und Gewaltpotential**
- 16 Die Funktion von Wahlen: Macht, Legitimität und Folgebereitschaft
- 17 Die Funktion von wahlbezogener Gewalt: Manipulation und Delegitimierung
- 17 *Gewalt gegen Wahlen mit dem Ziel ihrer Beeinflussung*
- 18 *Gewalt gegen Wahlen an sich*
- 20 **Externe Beiträge zur Begrenzung wahlbezogener Gewalt**
- 21 Strukturen: Machtbegrenzung durch inklusive Institutionen
- 22 Prozesse: Belastbare Legitimität durch transparente Wahlprozesse
- 23 Die Zeitdimension: Timing ist alles
- 26 **Fazit: Perspektiven und Grenzen der Demokratisierungspolitik**
- 26 Deutsche Handlungsoptionen
- 27 Zwischenschritte auf dem Weg zur Demokratisierung
- 29 **Abkürzungen**

*Dr. Lars Brozus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

Der Preis der Wahl.

Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik

Bei gewalttätigen Auseinandersetzungen im Kontext von Wahlen sind seit dem Jahr 2000 weltweit mindestens 10000 Menschen umgekommen. Gewalt im Umfeld von Wahlen forderte Todesopfer vorwiegend in fragilen Staaten wie Afghanistan oder Nigeria, aber auch in vergleichsweise konsolidierten Demokratien wie der Dominikanischen Republik oder Indien. In der letzten Dekade kam es bei 20 bis 25 Prozent aller in einem Jahr durchgeführten Wahlen zu Übergriffen mit letaler (tödlicher) Gewalt. Das Ausmaß nichtletaler Gewalt ist weit größer. Allein in Zimbabwe wurden im Präsidentschaftswahlkampf 2008 mehr als 9000 Menschen verletzt, misshandelt oder gefoltert. Kenia erlebte nach den Präsidentschaftswahlen 2007 eine massive Fluchtwelle, die mindestens 350000 Menschen betraf. Neben Tötungen, Verletzungen und Vertreibungen kommt es im Zuge der wahlbezogenen Ausschreitungen auch zur Zerstörung öffentlichen wie privaten Eigentums. All diese Vorkommnisse verfestigen ein Bild politischer Instabilität, das sich negativ auf die ökonomische Entwicklung eines Landes auswirkt. Als spezifische Form politischer Gewalt unterminieren solche Vorfälle das Vertrauen in staatliche und gesellschaftliche Institutionen und vertiefen politische, ökonomische und soziale Konfliktlinien.

Besonders problematisch ist wahlbezogene Gewalt in armen und schwachen Staaten, die vor der Herausforderung stehen, ein autoritäres Regime zu überwinden. Denn Gewalt bei Wahlen trägt dazu bei, die in einen Demokratisierungsprozess gesetzten Hoffnungen auf Freiheit und Selbstbestimmung zu erschüttern. Entsprechend relevant ist die Frage, ob sich das Phänomen mit Hilfe internationaler Programme zur Demokratisierungsförderung, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 1990/91 großzügig ausgebaut wurden, eindämmen lässt. Ein Ziel dieser Programme ist die Verbesserung der Regierungsführung (im Sinne von Good Governance) durch Demokratisierung, was die regelmäßige Abhaltung freier und fairer Wahlen einschließt. Die Effektivität, aber auch die Legitimität von Demokratisierungsförderung wird in Frage gestellt, wenn ein wichtiger Baustein – die Durchführung von Wahlen – systematisch mit Gewalt einhergeht. Das ist nicht nur ein normatives Problem für Freunde

der Demokratie, sondern auch eine eminent politische Problematik: Wenn Wahlen soziopolitische Konflikte zuspitzen, statt sie zu entschärfen, gerät das internationale demokratisierungspolitische Engagement gerade in fragilen Staaten unter immer stärkeren Rechtfertigungsdruck.

Dabei besteht durchaus Nachfrage nach demokratischem und gutem Regieren. Seit Anfang 2011 kommt es in verschiedenen nordafrikanischen und arabischen Ländern zu massiven Protesten gegen autoritäre Regime. In vielen politischen, ökonomischen oder sozialen Fragen gibt es zwischen den Protestierenden erhebliche Differenzen, geeint scheinen sie aber in der Forderung nach Selbstbestimmung und guter oder zumindest besserer Regierungsführung. Die rasche Ausbreitung der Proteste in der ganzen Region verdeutlicht die hohen Erwartungen, die an die Überwindung autoritärer und schlechter Herrschaft geknüpft sind. Entsprechend ist hier das Risiko einer »demokratischen Ernüchterung« und in der Folge einer Abwendung von dieser Regierungsform besonders groß, wenn sich die Hoffnungen auf ein besseres Leben nicht erfüllen.

Die im Kontext von Wahlen ausgeübte Gewalt einzudämmen, ist somit zu einem Erfolgskriterium für die internationale Demokratisierungspolitik geworden. Entsprechende Maßnahmen müssen an den Ursachen der Gewaltanwendung ansetzen, die auf die beiden Hauptfunktionen von Wahlen zurückgehen: Machtverteilung und Machtlegitimierung. Politische Macht ist ein knappes Gut, nach dem hohe Nachfrage besteht, da sie dazu benutzt werden kann, die Verteilung von materiellen wie immateriellen Ressourcen zu beeinflussen. Kurz: Politische Macht ist lukrativ. Begrenztes Angebot und hohe Nachfrage führen zu einem harten Verteilungswettbewerb. Wahlen stellen eine Form des regelhaften Austrags dieses Wettbewerbs dar, der jedoch durch die Anwendung von Gewalt unterlaufen wird. Denn Gewalteinsatz schwächt die Legitimität der so errungenen Macht und entwertet sie dadurch.

An diesem Punkt können Maßnahmen zur Begrenzung wahlbezogener Gewalt anknüpfen: Ihr Ziel sollte sein, den Wettbewerb um politische Macht so zu regulieren, dass eine gewaltlose Durchführung wahrscheinlicher wird. Dies würde nicht nur dem normativen und politischen Anspruch der Demokratisierungsbewegungen und der Menschen, die diese unterstützen, gerecht werden, sondern verspricht auch eine höhere »Legitimitätsdividende«. Die entscheidenden Initiativen in diesem Zusammenhang

richten sich auf die Förderung der Inklusivität und Transparenz der für die Wahl zentralen Institutionen und Prozesse (Verfassung, Wahlsystem und Wahl-durchführung). Das bedeutet, dass eine möglichst breite gesellschaftliche Repräsentation im politischen System hergestellt und unabhängige Institutionen geschaffen werden müssen, die alle Stationen des Wahlprozesses – von der Kandidatenzulassung bis zur Stimmauszählung – transparent und verlässlich managen. Grundsätzlich geht es darum, auch den Wahlverlierern ein Mindestmaß an Machtteilhabe zuzusichern, damit Gewinnen keine Frage des politischen oder gar physischen Überlebens wird.

Schließlich ist es gerade unter den Bedingungen fragiler oder begrenzter Staatlichkeit unerlässlich, dass internationale Akteure den gesamten Wahlprozess kontinuierlich begleiten. Wahlbeobachtungsmissionen können dazu beitragen, das Ausmaß wahlbezogener Gewalt zumindest zu beschränken und die Akzeptanz von Wahlergebnissen zu steigern. Idealerweise sollten internationale Beobachter und Berater während des gesamten Wahlprozesses präsent sein, also nicht nur in der besonders kritischen Phase vor und nach der Bekanntgabe eines Wahlergebnisses. Die Entwicklung von einheitlichen Standards für die Berichterstattung über Gewaltereignisse könnte Wahlbeobachtungsmissionen zudem noch effektiver machen.

»Demokratie an gefährlichen Orten«¹

Wahlen, Gewalt und Demokratisierung

Vor dem Hintergrund des Sturzes autoritärer Machthaber im südlichen Mittelmeerraum hat die Europäische Union (EU) interessierten Staaten im März 2011 eine »Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand« angeboten. Ziel dieser Partnerschaft ist es, den demokratischen Transformationsprozess unumkehrbar zu machen und eine ebenso friedliche wie prosperierende Nachbarschaft in der Region aufzubauen. Die Partnerschaft beruht auf einer verstärkten politischen, zivilgesellschaftlichen und ökonomischen Kooperation. Zur politischen Zusammenarbeit gehört die Unterstützung bei der Vorbereitung international überwachter freier und fairer Wahlen. Die Zusicherung, solche Wahlen durchführen zu wollen, soll Voraussetzung für die Aufnahme der Partnerschaft sein.²

Damit geht die EU ein gewisses Risiko ein, denn quantitative Untersuchungen zeigen, dass die Regierungsform Demokratie in der Mehrzahl der Fälle erst ab einem bestimmten Einkommensniveau zur politischen Stabilisierung und zur Abnahme politischer Gewalt beiträgt. Als Schwellenwert hierfür gilt ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von etwa 2700 US-Dollar.³ Unterhalb dieser Schwelle kann Demokratie hingegen das Risiko politischer Gewalt verstärken. Das sind gute Nachrichten für Tunesien, aber schlechte für Ägypten: In Tunesien liegt das Jahreseinkommen

pro Kopf nach Weltbankangaben bei knapp 3800 US-Dollar, in Ägypten jedoch unter 2300 US-Dollar.⁴

Nun ist Vorsicht gegenüber monokausalen Erklärungen angebracht, denn Aussagen über Sachlagen erlauben es zwar, Wahrscheinlichkeiten zu kalkulieren, lassen aber keine verlässlichen Prognosen über einzelne Fälle zu. Konkrete Beispiele wie Kenia 2007 oder Pakistan 2008 zeigen aber, dass Wahlen tatsächlich mit einer Zunahme von Gewalt in armen und schwachen Staaten einhergehen können. Armut allein ist jedoch noch keine ausreichende Erklärung für wahlbezogene Gewalt, da diese auch Länder betrifft, die weit oberhalb der genannten Einkommensschwelle liegen (z.B. Iran 2009). Und umgekehrt gilt, dass Wahlen unter Bedingungen fragiler oder begrenzter Staatlichkeit durchaus gewaltfrei verlaufen können (Ghana 2008 oder Sierra Leone 2007).⁵ Um wahlbezogene Gewalt zu erklären, müssen neben Armut also auch andere Faktoren mit einbezogen werden.

Für die internationale Demokratisierungspolitik ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass auch ein verstärktes internationales Engagement, wie die EU es der Mittelmeerregion angeboten hat, keinen Erfolg garantiert: Selbst im Rahmen breit angelegter transformationsorientierter Staatsaufbauprogramme wie in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Irak und Afghanistan wird die mit der Durchführung von Wahlen verbundene Erwartung, demokratische Staatlichkeit nach-

1 So der Untertitel einer Studie über den Zusammenhang von Demokratie und Gewalt, vgl. Paul Collier, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, New York 2010.

2 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand*, Gemeinsame Mitteilung, KOM (2011) 200, 8.3.2011.

3 Vgl. die deutsche Ausgabe der in Fn. 1 zitierten Studie, Paul Collier, *Gefährliche Wahl. Wie Demokratisierung in den ärmsten Ländern der Welt gelingen kann*, Bonn 2010, S. 26–32, sowie Paul Collier/Dominic Rohner, »Democracy, Development and Conflict«, in: *Journal of the European Economic Association*, 6 (2008) 2–3, S. 531–540.

4 Bei den Angaben zum Pro-Kopf-Einkommen handelt es sich um absolute Werte, die die reale Kaufkraft nicht berücksichtigen. Eine Untersuchung auf der Basis realer Kaufkraft käme möglicherweise zu einem anderen Schwellenwert und damit auch zu einer anderen Prognose über die Wahrscheinlichkeit der Zunahme von politischer Gewalt im Zusammenhang einer demokratischen Transformation Ägyptens und Tunesiens, Angaben für 2009, vgl. World Bank Data, *GDP per capita (current US\$)*, <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>.

5 Zu fragilen Staaten siehe Ulrich Schneckener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden 2006. Begrenzte Staatlichkeit untersuchen Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007.

haltig zu stärken, oft blutig enttäuscht.⁶ Staaten, die in einem Demokratisierungsprozess begriffen sind, beteiligen sich zudem überdurchschnittlich oft an grenzüberschreitenden Konflikten, da der innenpolitische Wandel den Zulauf zu nationalistischen und populistischen Politikangeboten verstärken kann.⁷ Wahlen können also mit Gewalt nach innen und nach außen einhergehen, was in den entsprechenden Fällen nicht nur die Attraktivität der Demokratie, sondern auch die Effektivität und Legitimität internationaler Demokratisierungspolitik in Frage stellt.⁸

Ziele und Instrumente der internationalen Demokratisierungspolitik

Neben der normativen Überzeugung von den Vorzügen demokratischen Regierens ist die internationale Demo-

kratisierungspolitik vor allem auf die funktionale Annahme begründet, dass Regierungen gemeinwohlorientierter arbeiten, wenn sie sich dem Wählervotum in regelmäßigen Abständen stellen müssen. Damit ist die Erwartung verbunden, dass die demokratisch Gewählten nach innen wie nach außen zu einer kooperativen und friedlichen Konfliktbearbeitung neigen. Demokratien verfügen also, so die Hypothese, über ein höheres »Problemlösungspotential«, was angesichts der zunehmenden globalen Interdependenz, die eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendig macht, zu einer zentralen Kompetenz in den internationalen Beziehungen wird. Gutes, demokratisches Regieren ist somit nicht nur legitimer, sondern auch effektiver als andere Regierungsformen: »Einfach ausgedrückt: Demokratie ist gut für unsere Bürger, besser als jede andere Regierungsform.«⁹

Deshalb unterstützt die internationale Gemeinschaft demokratischen Wandel und gutes Regieren durch eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen, Programme und Instrumente.¹⁰ Allein für den Bereich der Demokratisierungsförderung werden jährlich mehr als 5 Milliarden US-Dollar bereitgestellt.¹¹ Die

6 Vgl. Berit Bliesemann de Guevara/Florian P. Kühn, *Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt*, Hamburg 2010, oder Christoph Zürcher, »Building Democracy while Building Peace«, in: *Journal of Democracy*, 22 (Januar 2011) 1, S. 81–95. Zu transformationsorientiertem Statebuilding vgl. Lars Brozus, *Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Aktuell 52/10).

7 Vgl. Edward D. Mansfield/Jack Snyder, »Democratic Transitions, Institutional Strength, and War«, in: *International Organization*, 2 (2002), S. 297–337.

8 Der Gründungsdirektor des 2002 von der Bundesregierung eingerichteten Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) hat dies prägnant so formuliert: »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«, Winrich Kühne, *Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden. Wahlen in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien – Dilemmata, Probleme und Lessons Learned*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Dezember 2010, S. 13 (Internationale Politikanalyse). Vgl. auch Erfried Adam, »Gesellschaftliche Transformationsprozesse in unterentwickelten Ländern«, in: FES (Hg.), *Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung: Konzepte und Erfahrungen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn 1999, S. 13–67, sowie Katia Papagianni, »Participation and State Legitimation«, in: Charles T. Call/Vanessa Wyeth (Hg.), *Building States to Build Peace*, Boulder/London 2008, S. 49–71, und Benjamin Reilly, »Post-war Elections: Uncertain Turning Points of Transition«, in: Anna K. Jarstad/Timothy D. Sisk (Hg.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge 2008, S. 157–181.

9 »To put it simply, democracy, more than any other form of governance, delivers for our citizens«, so US-Präsident Obama vor der UN-Generalversammlung 2010, vgl. *Remarks by the President to the United Nations General Assembly*, New York 23.9.2010, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly> (Übersetzung vom Verf.).

10 Demokratisierungspolitik wird überwiegend von westlich orientierten Staaten und Organisationen betrieben, vgl. Christian Wagner, *Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Studie 21/09).

11 »[T]he number of organizations, governmental and inter-governmental, official as well as autonomous or semi-autonomous but publicly funded, and the financial resources committed to promoting democracy around the world (probably now in excess of US\$5 billion per annum) are [...] at an all-time high«, Peter Burnell, »New Challenges to Democratization«, in: Peter Burnell/Richard Youngs (Hg.), *New Challenges to Democratization*, London/New York 2010, S. 1–22 (8). Eine andere Darstellung spricht von internationaler Demokratieförderung in Höhe von jährlich 10 Milliarden Euro, Jörn Grävingholt/Julia Leininger/Oliver Schlumberger, *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2009 (Analysen und Stellungnahmen 1/2009), S. 2. Diese Diskrepanz erklärt sich aus der unklaren Zuordnung von Mitteln, die teils als Demokratisierungs- und teils als Governanceförderung deklariert sind, vgl. Richard Youngs, »What Has Europe Been Doing?«, in: *Journal of Democracy*, 19 (April 2008) 2, S. 160–169.

USA und die EU zählen hier zu den größten Gebern.¹² Washington stützt sich dabei unter anderem auf den Millennium Challenge Account (MCA), der 2004 unter US-Präsident Bush aufgelegt wurde.¹³ Mit dem European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), dem Instrument für Stabilität (IfS) und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verfügt Brüssel über diverse Instrumente, die zur Demokratisierungsunterstützung eingesetzt werden.¹⁴ Zudem wird gegenwärtig über die Einrichtung eines European Endowment for Democracy (EED) diskutiert.¹⁵ Im osteuropäisch-postsowjetischen Raum gilt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) als

wesentliche treibende Kraft der Demokratisierungspolitik.¹⁶ Entwicklungspolitisch orientierte Organisationen wie die Weltbank oder die Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) setzen vor allem auf die Förderung von guter Regierungsführung, also von Good Governance.¹⁷ Die für transparentes und verantwortungsvolles – sprich gutes – Regieren angelegten Kriterien entsprechen dabei weitgehend den Anforderungen, die an demokratisches Regieren gestellt werden.¹⁸

Schließlich engagiert sich eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) für Demokratisierungsförderung. Freedom House oder die Bertelsmann Stiftung (mit dem Bertelsmann Transformation Index, kurz BTI) berichten regelmäßig über den Zustand und die globale Verbreitung von Demokratie und guter Regierungsführung. Organisationen wie das Carter Center führen Wahlbeobachtungsmissionen durch. Und Stiftungen wie das US-amerikanische National Endowment for Democracy (NED), die von George Soros gegründeten Open Society Foundations (OSF) oder auch die deutschen politischen Stiftungen gewähren materielle und immaterielle Hilfe beim demokratischen Wandel.¹⁹

Diese breite internationale Unterstützung korreliert mit der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich anschwellenden »dritten Welle der Demokratisierung« (Samuel Huntington), in deren Verlauf sich der Anteil demokratisch regierter Staaten erheblich vergrößert hat. So nahm die Zahl der Demokratien –

12 Einen Vergleich zwischen amerikanischen und europäischen Strategien der Demokratisierungsförderung leisten Amichai Magen/Thomas Risse/Michael A. McFaul (Hg.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, Basingstoke 2009.

13 Aus dem MCA wurden bislang 7,4 Milliarden US-Dollar bewilligt. Zu den Kriterien für die Mittelvergabe gehört die Einhaltung bestimmter demokratischer Prinzipien. Das schließt politische Erwägungen bei der Bewilligung nicht aus: »Der hohe Anspruch an Objektivität und Transparenz wird von der Neigung konterkariert, den Selektionsprozess politisch zu instrumentalisieren. Dies mindert die Glaubwürdigkeit des Programms und setzt die MCC [die den MCA verwaltende Körperschaft, der Verf.] dem Vorwurf aus, die Bewerber mit zweierlei Maß zu messen«, Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (S 12/06), S. 28. Zudem verfügt die US-Entwicklungsorganisation USAID über einen eigenen Programmbereich Good Governance, der 2009 mit knapp über 1 Milliarde US-Dollar ausgestattet war, vgl. <www.usaid.gov/policy/budget/money>.

14 Vgl. Claudia Zilla, *Externe Demokratieförderung in Bolivien. Die Politik Deutschlands und der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Studie 28/06), und Youngs, »What Has Europe Been Doing?« [wie Fn. 11]. Die Effektivität der ENP untersucht Annegret Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 24/08).

15 Die EU und ihre Mitgliedstaaten fördern Demokratisierung jährlich mit mehr als 2 Milliarden Euro. Youngs (»What Has Europe Been Doing?« [wie Fn. 11], S. 162) stellt erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Klassifizierung der für Demokratisierungsförderung bereitgestellten Mittel fest: »All European donors have insisted that democracy-related projects be merged into broader development projects [u.a. mit dem Ziel der Governanceförderung, der Verf.]. These figures are therefore capable of giving no more than a rough comparison. Thus no standard or easily comparable classification of political aid exists across states. Indeed, within several member states, there is little organized compilation of data specifically related to democracy promotion«.

16 Vgl. Solveig Richter, *Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?*, Baden-Baden 2009, und Sonja Grimm, *Erzwungene Demokratie. Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht*, Baden-Baden 2010.

17 So schon der Weltbank-Bericht von 1989 zu Defiziten des Regierens in Subsahara-Afrika als Ursache von Entwicklungsrückständen, der den Begriff Good Governance erstmals breit thematisierte, vgl. World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C., 1989.

18 Thomas Carothers bringt diesen Zusammenhang auf den Punkt: »As developmentalists have broadened their governance goals to embrace more politically normative criteria such as responsiveness, accountability, and transparency, the line between good governance as a nonideological concept and good governance as an intrinsically democratic concept has become very thin indeed«, Thomas Carothers, »The Elusive Synthesis«, *Journal of Democracy*, 21 (2010) 4, S. 12–26 (22).

19 Eine frühe Bewertung der Demokratisierungsförderung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unternimmt Stefan Mair, »Internationale Demokratisierungshilfe«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1997) B43, S. 30–37.

den Daten des Polity-IV-Projekts zufolge – zwischen 1990 und 2009 von 48 auf 92 zu, während sich die Zahl der UN-Mitglieder von 159 auf 192 erhöhte.²⁰ Demokratische Regime sind also überdurchschnittlich stark gewachsen.²¹ Damit haben aber auch die Anlässe für wahlbezogene Gewalt zugenommen, die in erster Linie Länder der »Bottom Billion« (Paul Collier) betrifft, also die ärmsten und instabilsten Staaten. Ausgerechnet hier wirkt Demokratisierung oft konfliktverschärfend und nicht konfliktmindernd: »[I]n einkommensschwachen Ländern macht Demokratie die Gesellschaft gefährlicher. Als wäre Armut nicht schon schlimm genug, bringt die Demokratie diesen Ländern zusätzliche Probleme. Während Demokratie in wohlhabenden Gesellschaften die bereits vorhandene Sicherheit festigt, verstärkt sie in armen Ländern die vorhandenen ernststen Gefahren.«²² Vor diesem zwiespältigen Hintergrund sind folgende Fragen relevant: In welchen Ausprägungen tritt Gewalt bei Wahlen auf? Was sind ihre Ursachen und Ziele? Welche Maßnahmen sind geeignet, wahlbezogene Gewalt zu begrenzen? Wo liegen Handlungsmöglichkeiten für Deutschland und die internationale Gemeinschaft?

20 Monty G. Marshall/Benjamin R. Cole, *Global Report 2009: Conflict, Governance, and State Fragility*, Vienna, Va.: Center for Systemic Peace/Center for Global Policy, 2009, S. 11, sowie Angaben des Regionalen Informationszentrums der UN für Westeuropa unter <<http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/89>>.

21 Freedom House zählte 2010 115 sogenannte elektorale Demokratien, vgl. Arch Puddington, *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy*, Washington, D.C., 2011, S. 2. Vier Minimal Kriterien werden für die Einstufung als elektorale Demokratie angelegt: 1. Ein Mehrparteiensystem, 2. Universelles Wahlrecht für alle erwachsenen Bürgerinnen und Bürger, 3. Regelmäßig stattfindende geheime, repräsentative und kompetitive Wahlen, die weitgehend unbeeinträchtigt und ohne massive Wahlfälschungen erfolgen, 4. Zugang der wichtigsten Parteien zur Öffentlichkeit durch Medien und politische Veranstaltungen, *Freedom House 2011: Methodology*, <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010>.

22 Vgl. Collier, *Gefährliche Wahl* [wie Fn. 3], S. 28.

Gewalt im Kontext von Wahlen

Wahlen in fragilen Staaten sind überdurchschnittlich oft durch Akte von Gewalt gekennzeichnet. Eine vorsichtig kalkulierende UN-Studie zählt allein für den Zeitraum von 2005 bis 2010 über 6600 Tote im unmittelbaren Zusammenhang mit Wahlen, von denen der Großteil in armen und schwachen Staaten zu beklagen war.²³ Die Dunkelziffer dürfte aufgrund der Schwierigkeit, die Betroffenen von Opfern allgemeiner politischer Gewalt zu unterscheiden, deutlich höher liegen.

Ausmaß und Formen wahlbezogener Gewalt

Gewalt im Kontext von Wahlen kann mit Hilfe spezifischer Merkmale, die die Intention und die Form der Gewaltausübung betreffen, von allgemeiner politischer Gewalt abgegrenzt werden. Wahlbezogene Gewalt ist demnach durch drei Kriterien charakterisiert:²⁴

- ▶ Sie zielt auf die Beeinflussung eines Wahlergebnisses,
- ▶ sie findet im Kontext eines Wahlprozesses statt,
- ▶ sie soll wahlbezogene Aktivitäten befördern oder behindern.

Wo tritt wahlbezogene Gewalt auf?

Gewalt mit Todesfolge ist die extremste Form der Gewaltanwendung im Kontext von Wahlprozessen. Davon betroffen ist zwar auch eine konsolidierte Demokratie wie Indien, sie kommt jedoch eindeutig am häufigsten in armen und schwachen Staaten vor, die dementsprechend im Zentrum dieser Analyse stehen. Zwischen 2005 und 2010 waren mindestens 27 Länder von Fällen tödlicher Gewaltakte im Umfeld von Wahlen betroffen (siehe Tabelle 1). Mehr als 1100 Tote hinterließen allein die Ausschreitungen bei den Präsidentschaftswahlen in Kenia Ende 2007. Im Vorfeld der Parlamentswahlen in Pakistan im Februar

2008 eskalierte die Gewalt vor allem durch diverse Anschläge auf die Oppositionskandidatin Benazir Bhutto, die Dutzende von Toten forderten. Bei den Präsidentschaftswahlen in Togo 2005 starben 400 bis 500 Menschen.²⁵ In Nigeria sind Wahlkämpfe mit mehreren hundert Toten seit Jahren ein vertrautes Phänomen, zuletzt kamen bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im April 2011 mindestens 800 Menschen um.²⁶ Seit 1986 hat es auf den Philippinen praktisch keine Wahl gegeben, bei der nicht mindestens 100 Menschen starben – und zwar unabhängig davon,

Tabelle 1
Staaten mit wahlbezogenen Fällen tödlicher Gewalt, 2005–2010

Äthiopien	Indien	Nepal
Afghanistan	Indonesien	Nigeria
Armenien	Irak	Pakistan
Bangladesch	Iran	Philippinen
Dem. Republik Kongo	Kambodscha	Spanien ²⁷
Dominikanische Rep.	Kenia	Sri Lanka
Elfenbeinküste	Kolumbien	Thailand
Guatemala	Moldawien	Togo
Guinea	Mongolei	Zimbabwe

Quelle: Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*, 21.5.2010, (A/HRC/14/24/Add.7), <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add7.pdf>, S. 28–47. Aufgrund der problematischen Datenlage erhebt der Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, so dass von einer tatsächlich höheren Anzahl von betroffenen Ländern ausgegangen werden muss. Dies gilt insbesondere für den Zeitraum vor 2008, in dem tödliche wahlbezogene Gewalt nicht systematisch erfasst wurde.

²⁵ Vgl. Amnesty International, *Togo: Will History Repeat Itself?*, London 2005, S. 1 (AI Index AFR 57/012/2005).

²⁶ Vgl. Human Rights Watch, *Nigeria: Post-Election Violence killed 800*, 16.5.2011, <www.hrw.org/news/2011/05/16/nigeria-post-election-violence-killed-800>.

²⁷ Zwei Tage vor den spanischen Parlamentswahlen am 9.3.2008 verübte die baskisch-separatistische Untergrundorganisation Euzkadi ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit; ETA) einen tödlichen Anschlag auf einen ehemaligen Kommunalpolitiker. ETA rief zudem zum Boykott der Wahlen auf, vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 45.

²³ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*, 21.5.2010, A/HRC/14/24/Add.7.

²⁴ Vgl. ebd., S. 6, sowie Kristine Höglund, »Electoral Violence in Conflict-Ridden Societies: Concepts, Causes, and Consequences«, in: *Terrorism and Political Violence*, 21 (2009) 3, S. 412–427.

ob es sich um Kommunal-, Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen handelte.²⁸

Gewalt bei Wahlen hinterlässt jedoch nicht nur Tote, sondern auch Verletzte, (sexuell) Misshandelte und Gefolterte.²⁹ Sie löst zudem Migrationsbewegungen aus und äußert sich in politisch motivierten Verhaftungen. So kam es in Kenia 2007/08 zu massenhaften Vertreibungen, in deren Folge mehr als 350 000 Menschen zu Binnenflüchtlingen wurden.³⁰ Nach den Präsidentschaftswahlen in der Elfenbeinküste, die im Oktober/November 2010 stattfanden, schätzten die UN Ende März 2011 die Zahl der Binnenflüchtlinge auf bis zu 1 Million.³¹ Masseninhaftierungen sind ebenfalls belegt: Nach Angaben von Human Rights Watch (HRW) wurden im Kontext von Protesten gegen die manipulierten äthiopischen Parlamentswahlen vom Mai 2005 etwa 30 000 Menschen in Militärlagern rund um die Hauptstadt Addis Abeba festgesetzt.³²

Wann kommt es zu wahlbezogener Gewalt?

Wahlbezogene Gewalt tritt in allen Perioden eines Wahlprozesses auf: Während der Wahlvorbereitung, im Wahlkampf, am Wahltag, bei der Bekanntgabe des Ergebnisses und in der Nachwahlphase.³³ Sie beginnt in der Phase der Kandidatenfindung und Wählerregistrierung und kann sich durch den gesamten Wahlkampf hindurch fortsetzen. Obgleich der Wahltag selbst ein besonders kritischer Moment ist, nimmt die Gewalt an diesem Tag nicht unbedingt zu, da die internationale Aufmerksamkeit unmittelbar vor und nach diesem Datum am größten ist. Sobald das Inter-

esse der Beobachter nachlässt - meist nach der Verkündung des Wahlergebnisses - verstärken sich die Gewalttätigkeiten wieder, um endgültig abzuflauen, wenn die neue Machtverteilung klar ist. Gelegentlich kommt es in der postelektoralen Phase allerdings zu einer sehr starken Gewaltzunahme, die sich bis zu offenen Auseinandersetzungen mit (bürger-)kriegsähnlichen Zügen steigern kann. Vor allem diese Fälle (Angola 1992, DR Kongo 2006, jüngst Elfenbeinküste 2010/11, vgl. Exkurs, S. 13) lenken die internationale Aufmerksamkeit auf das Phänomen wahlbezogene Gewalt.

Wer übt wahlbezogene Gewalt aus?

Gewalt im Kontext von Wahlen wird von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren ausgeübt. Wenn staatliche bzw. parastaatliche Sicherheitskräfte (Polizei, Militär, Spezialeinheiten) beteiligt sind, richtet sie sich oft unterschiedslos gegen die Teilnehmer von politischen Kundgebungen, so dass die Wahrscheinlichkeit von Todesfällen steigt. Grund dafür ist nicht nur die gewöhnlich vorliegende Parteilichkeit der Polizei- bzw. Militäreinheiten, sondern auch deren inadäquate Ausbildung und Ausstattung: Unter Bedingungen autoritärer, schwacher oder begrenzter Staatlichkeit werden Sicherheitskräfte immer wieder dazu eingesetzt, Proteste von oppositionellen Gruppen zu unterdrücken. Sie verfügen aber nur in den wenigsten Fällen über eine Ausbildung, die einen gewaltarmen Umgang mit Protestsituationen ermöglicht. Kommt es bei Kundgebungen zur Eskalation, neigen die Sicherheitskräfte in solchen Staaten zu einem ebenso unterschiedslosen wie exzessiven Gewalteininsatz.³⁴

Wahlbezogene Gewalt geht auch von nichtstaatlichen Akteuren aus. In der Regel handelt es sich dabei um regierungsfeindliche Gruppen, also um Aufständische, Guerillas, Rebellen oder terroristische Organisationen. Sie verüben Anschläge auf einzelne Kandidaten (Rajiv Gandhi in Indien 1991), attackieren Einrichtungen, die die Durchführung der Wahl ermöglichen sollen (Afghanistan 2005), oder greifen mit Selbstmordattentaten Massenkundgebungen an (Pakistan 2007). Regierungsfreundliche Gruppen konzentrieren sich meist auf populäre Kandidaten der Opposition, es kommt aber durchaus vor, dass sie ihrerseits große Wahlversammlungen ins Visier nehmen (Zimbabwe 2008). Politische Parteien (z.B. Parteimilizen) oder

²⁸ Vgl. Patrick Patino/Djorina Velasco, *Election Violence in the Philippines*, Quezon City: FES, 2004.

²⁹ Allein für Zimbabwe nennt ein ai-Bericht über wahlbezogene Gewalt bei den Parlamentswahlen 2008 über 180 Tote und 9000 Verletzte, darunter Gefolterte und Opfer sexueller Gewalt, vgl. Amnesty International, *Zimbabwe: Time for Accountability*, London 2008 (AI Index AFR 46/028/2008).

³⁰ Vgl. Bericht der Waki-Kommission (Commission of Inquiry into Post-Election Violence, CIPEV) 2009, S. 272, <www.communication.go.ke/Documents/CIPEV_FINAL_REPORT.pdf>.

³¹ Vgl. UN News Centre, *Up to 1 Million People Driven from Homes by Violence in Côte d'Ivoire*, 25.3.2011, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37899&Cr=ivoire&Cr1=>>.

³² Vgl. Human Rights Watch, *«One Hundred Ways of Putting Pressure»: Violations of Freedom of Expression and Association in Ethiopia*, New York u.a., März 2010, S. 15.

³³ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 7–8.

³⁴ So in Guinea 2009, als staatliche Sicherheitskräfte ein Massaker mit mehr als 150 Toten anrichteten, vgl. ebd., S. 34.

Exkurs: Fallbeispiel Elfenbeinküste

Der Fall Elfenbeinküste zeigt, dass Wahlen auch nach einem relativ friedlichen Wahlprozess massive Gewalt hervorrufen können, wenn die grundlegenden Machtkonflikte nicht geklärt sind. Nach einem mehrjährigen Vorbereitungsprozess, der immer wieder von Auseinandersetzungen über die Wählerregistrierung überschattet war, fand am 28. November 2010 die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen statt. Dabei standen sich Laurent Gbagbo als amtierender Staatschef und Alassane Ouattara als Herausforderer gegenüber. Nach Angaben der unabhängigen Wahlkommission gewann der Oppositionskandidat Ouattara die Wahl mit 54,1 Prozent der Stimmen gegenüber 45,9 Prozent, die auf Gbagbo entfielen. Die Wahlkommission wurde jedoch von regimetreuen Kräften daran gehindert, das Wahlergebnis in der dafür vorgesehenen Frist – bis zum 1. Dezember 2010 – zu veröffentlichen. Am 2. Dezember 2010 verkündete stattdessen der Präsident des Verfassungsrats ein Ergebnis, das Gbagbo mit 51,45 Prozent der Stimmen vorne sah.^a

War der Wahlprozess bis dato relativ friedlich verlaufen, eskalierte die Gewalt nun schnell. Nach Schätzungen der UN gab es schon Ende März 2011 bis zu 1 Million Binnenvertriebene (die meisten aus der Wirtschaftsmetropole Abidjan) und knapp 100 000 Ivorer, die über die Grenze geflohen waren. Insgesamt sollen rund 3000 Menschen bei den Kämpfen ums Leben gekommen sein.^b Über Monate hinweg düpierte Gbagbo sowohl die Wählerinnen und Wähler an der Elfenbeinküste wie auch die internationale Gemeinschaft – die nahezu geschlossen hinter Ouattara stand –, indem er sich weigerte, das Präsidentenamt aufzugeben. Währenddessen musste Ouattara in einem Hotel am Strand Abidjans den Schutz von UN-Blauhelmen in

Anspruch nehmen. Erst nach massiven militärischen Auseinandersetzungen gelang es Truppen Ouattaras, die sowohl von Soldaten der UN-Operation ONUCI als auch von französischen Einheiten unterstützt wurden, Gbagbo am 11. April 2011 in Gewahrsam zu nehmen.

Der Urnengang vom Herbst 2010 war das Ergebnis des Friedensabkommens von Ouagadougou 2007, das eine Machtteilung für die Elfenbeinküste festgeschrieben hatte – eine äußerst prekäre, wie sich herausstellte. Gründe für das Scheitern des Abkommens gab es viele: Es hatte keinen verfassungsrechtlichen Charakter und konnte daher von den Kontrahenten als temporäres Arrangement interpretiert werden. Zudem wurde nicht sorgfältig genug auf die Einhaltung der beschlossenen Machtverteilung geachtet. Der Vereinbarung zufolge sollte die Partei von Amtsinhaber Gbagbo zunächst nur etwa 25 Prozent der Regierungspositionen beanspruchen können. Nach und nach gelang es Gbagbo jedoch, immer mehr hochrangige Positionen mit seinen Anhängern zu besetzen, so dass sich im Frühjahr 2010 mehr als die Hälfte der Ministerien unter seiner Kontrolle befand.^c Ein Grundproblem des Abkommens lag zudem in seiner mangelnden Inklusivität. Im Wesentlichen wurde es top-down verhandelt, ohne dass es von einem gesellschaftlichen Annäherungs- und Aussöhnungsprozess begleitet worden wäre oder diesen eingeleitet hätte. Damit konnte die Spaltung der Elfenbeinküste in zwei mehr oder weniger gleich starke Lager, von denen das eine den Süden, das andere den Norden beherrschte, nicht überwunden werden.^d Als weiteres Manko erwies sich die mangelnde internationale Unterstützung bei der Umsetzung des Arrangements.

^a Vgl. Kühne, *Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden* [wie Fn. 8], S. 9–11, und Andreas Mehler, *Côte d'Ivoire: kein Ausweg durch Machtteilung*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2010 (GIGA Focus 10/2010).

^b Vgl. UN News Centre, *Up to 1 Million People Driven from Homes* [wie Fn., 31], sowie Tobias von Lossow, *Côte d'Ivoire: Neuanfang mit Altlasten. Bilanz und Perspektive nach dem blutigen Machtwechsel von Gbagbo zu Ouattara*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP-Aktuell 27/2011).

^c Vgl. Mehler, *Côte d'Ivoire* [wie Fn. a], S. 5.

^d Eine ebenso knappe wie pointierte Darstellung der politischen Entwicklung in der Elfenbeinküste von den 1990er Jahren bis 2007 findet sich bei Collier, *Gefährliche Wahl* [wie Fn. 3], S. 165–176.

Bewegungen treten bei Wahlen in fragilen Staaten ebenfalls als gewaltbereite Akteure in Erscheinung.³⁵ Dabei ist immer wieder zu beobachten, dass Kandidaten sich wechselseitig durch die Androhung von Gewalt einzuschüchtern versuchen, etwa mit Hilfe von Schlägertrupps. Schließlich kann es auch durch nicht-organisierte Personen zu spontanen Gewalttaten im Verlauf eines Wahlprozesses kommen, etwa bei Kundgebungen.

Die Folgen wahlbezogener Gewalt

Konsequenzen für Demokratisierungsprozesse vor Ort

Für die Menschen, die sich an einem Wahlprozess beteiligen wollen, hat Gewalt, der sie im Umfeld des Wahlakts ausgesetzt sind, unmittelbare individuelle Konsequenzen.³⁶ Das Tötungs- und Verletzungsrisiko kann dazu führen, dass die Wahlberechtigten anders votieren, als es ihrer politischen Neigung entspricht, sofern sie überhaupt abstimmen. Auch die Bereitschaft der Wähler, ihr Votum zwischen Parteien oder Kandidaten entsprechend unterschiedlicher Präferenzen zu variieren, schwindet in einem Klima der Gewalt und Einschüchterung. Und potentielle Kandidaten werden dadurch möglicherweise davon abgehalten, sich aufstellen zu lassen. Dies betrifft vor allem solche, die nicht über die Ressourcen oder die Entschlossenheit verfügen, sich gegen Gewalt zu schützen oder gar Gegengewalt auszuüben.³⁷ Darüber hinaus wird der Ablauf einer Wahl beeinflusst, wenn Wahlhelfer abgeschreckt werden oder sich die Mitglieder von Wahlkommissionen und anderen in diesem Zusammenhang relevanten Institutionen (z.B. Gerichte oder auch Medien) bedroht fühlen.

³⁵ Empirisch durchaus relevant scheint oft auch die Beteiligung von organisierter Kriminalität oder krimineller Gangs an wahlbezogener Gewalt zu sein. Verlässliche Daten darüber sind allerdings kaum vorhanden.

³⁶ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 15–16. Mit Bezug auf die Präsidentschaftswahlen 2010 in Afghanistan diskutiert Martine van Bijlert die Auswirkungen wahlbezogener Gewalt auf die Interessenkalkulationen der Wählerschaft, *How to Win an Afghan Election: Perception and Practices*, Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2009.

³⁷ In Kolumbien zogen bei Kommunalwahlen 2007 etwa 10% der Kandidaten ihre Nominierung aufgrund von Einschüchterungen zurück, vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 31.

Neben der unmittelbaren Gefährdung von Leib und Leben hat ein Wahlakt, der von Gewalt geprägt ist, mittelbare politische, soziale und ökonomische Folgen. So können Wahlen frisch befriedete Bürgerkriege wieder aufflammen lassen, wie etwa 1992 in Angola.³⁸ Die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Aktualisierung eines solchen Konflikts kommt, ist besonders hoch, wenn Wahlen sehr schnell nach einem Friedensabkommen durchgeführt werden. Das gilt vor allem für langjährige Auseinandersetzungen, die auf tief-sitzende Konfliktlinien zurückgehen, da sich die mühsam eingehegte Konfrontation im Wahlkampf erneut aufzuschaukeln droht. Eskaliert in so einem Fall der Wahlkampf gewaltförmig, ist die Wiederaufnahme der Feindseligkeiten nicht auszuschließen.

Schwer einschätzbar sind die ökonomischen Auswirkungen wahlbezogener Gewalt.³⁹ Durch Unruhen im Zusammenhang mit Wahlen kommt es immer wieder zur Zerstörung von Produktionsmitteln. Diese kann gezielt erfolgen, um politische Gegner ökonomisch zu schwächen, aber auch ein Nebeneffekt von Demonstrationen oder gewalttätig eskalierenden Wahlveranstaltungen sein. Grundsätzlich vermittelt die Ausübung von Gewalt ein Bild der Instabilität und kann damit Investitionsentscheidungen negativ beeinflussen. Zudem müssen Staaten, die als politisch nicht sicher gelten, in der Regel einen höheren Risikoaufschlag für die Kreditaufnahme zahlen. Dadurch werden unternehmerische Aktivitäten gebremst, die eine alternative Quelle von Macht und Einfluss bilden könnten. So werden staatliche Ämter noch attraktiver und der Wettbewerb um politische Macht tendenziell härter.

Von der dritten Welle der Demokratisierung zur »freedom recession«⁴⁰?

Auch für die internationale Demokratisierungspolitik, die auf Good Governance zielt, stellt die Gewaltanfälligkeit von Wahlen ein gravierendes Problem dar. Statt guter Regierungsführung fördern solche »schlechten« Wahlen Bad Governance, die sich durch Korruption,

³⁸ Vgl. Reilly, »Post-war Elections« [wie Fn. 8].

³⁹ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 12.

⁴⁰ Vgl. Arch Puddington, »The Erosion Accelerates«, in: *Journal of Democracy*, 21 (April 2010) 2, S. 136–150.

Nepotismus und Kriminalität auszeichnet.⁴¹ Wahlen führen also nicht per se zu Demokratisierung und guter Regierungsführung. Dieser Befund korrespondiert mit der Beobachtung, dass sich die weltweite Ausbreitung der Demokratie, die in den 1990er Jahren stetig voranschritt, etwa seit Mitte der 2000er Jahre deutlich verlangsamt hat: Erstmals in der knapp vierzigjährigen Geschichte des Indexes »Freedom in the World« musste die internationale NGO *Freedom House* für 2010 das fünfte Jahr in Folge einen globalen Rückgang der politischen Freiheitsrechte konstatieren.⁴² Die *Economist Intelligence Unit* stellt in einem Kommentar zum »Index of Democracy 2008« fest, »the spread of democracy has come to a halt«.⁴³ Und renommierte Demokratisierungsforscher wie Larry Diamond oder Peter Burnell diagnostizieren einen »democratic rollback« bzw. »democratic pushback«.⁴⁴ Die aktuellen Ereignisse in der MENA-Region (Nordafrika und Naher Osten) könnten eine Trendumkehr anzeigen. Indes ist es noch zu früh, um darüber abschließend zu urteilen.⁴⁵

Nun wäre es zu einfach, diesen Rückgang allein auf eine Zunahme wahlbezogener Gewalt zurückzuführen.⁴⁶ Denn Gewalt im Umfeld von Wahlen bedroht

41 Ein Nebeneffekt von »schlechten« Wahlen besteht darin, dass gemeinwohlorientierte Personen sich tendenziell seltener für eine Kandidatur entscheiden: »[W]enn Politiker auch ohne eine positive Leistungsbilanz gute Chancen haben, Wahlen zu gewinnen, dann [...] wird sich eine andere Art von Menschen für die Laufbahn des Politikers entscheiden. Wenn man durch Anständigkeit und Kompetenz keinen Wahlvorteil erlangt, dann werden anständige und kompetente Kandidaten entmutigt, und Gauner werden an ihre Stelle treten«, Collier *Gefährliche Wahl* [wie Fn. 3], S. 34–35.

42 Vgl. Puddington, *Freedom in the World 2011* [wie Fn. 21].

43 Vgl. Economist Intelligence Unit, *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*, S. 1, <<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>>.

44 Vgl. Larry Diamond, »The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State«, in: *Foreign Affairs*, 87 (2008) 2, S. 36–48, und Peter Burnell, *Is There a New Autocracy Promotion?*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2010 (FRIDE Working Paper 96).

45 Eine detaillierte und differenzierte Untersuchung der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen und Chancen für Demokratisierung der verschiedenen Staaten in der Region leistet Muriel Asseburg, *Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 17/2011).

46 Andere Faktoren spielen eine mindestens ebenso große Rolle. Dazu gehört vor allem der ökonomische Bedeutungsgewinn einiger autoritärer Regime (wie China, Malaysia oder Singapur) in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, der den Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Prosperität – bislang ein wichtiges Argument von Demokratisierungsbefürwortern – relativiert.

nicht unbedingt die Demokratie und eskaliert auch nicht in jedem Fall zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen. Schließlich ist beispielsweise Indien immer wieder davon betroffen, ohne dass deshalb die demokratische Substanz des Landes in Frage gestellt würde. Vielleicht könnte eine gewisse Toleranz gegenüber Wahlen, die wie eben in Indien oder auch den Philippinen regelmäßig mit beschränkter Gewalt einhergehen, sogar als Merkmal zwar nicht perfekter, aber hinreichender demokratischer Stabilität interpretiert werden.

Gegen eine solche Deutung spricht, dass sich die meisten Staaten, in denen es bei Wahlen zu tödlichen Gewaltakten kommt, im internationalen Vergleich durch eine hohe politische Volatilität auszeichnen. Typischerweise haben sie mehrfach gewaltsame Regime- und Regierungswechsel erlebt und sind zudem besonders anfällig für politische Gewalt auch unabhängig von Wahlen. Die große Mehrzahl der betroffenen Staaten weist neben erheblichen Demokratiedefiziten auch Entwicklungsrückstände auf (vgl. Tabelle 1, S. 11). Hier wird nicht nur nicht gemäß demokratischen Standards, sondern überwiegend ganz einfach schlecht regiert. Vor diesem Hintergrund haben verschiedene internationale Organisationen wie die UN und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) damit begonnen, Vorschläge für die Eindämmung wahlbezogener Gewalt zu entwickeln. Diese beruhen auf der Überzeugung, dass für freie und faire Wahlen eine bestimmte Ausprägung der Machtstrukturen notwendig ist. Somit rückt, nachdem sich die Aufmerksamkeit lange Zeit auf technische Fragen gerichtet hat, der politische Kontext von Demokratisierungsprozessen stärker in den Vordergrund.⁴⁷

47 Ausgangspunkt der Diskussion ist der bislang dominierende technische Ansatz der Demokratisierungsförderung, der zu Recht kritisch hinterfragt wird: »The international community is realising through tough lessons that technical level approaches to electoral assistance are not enough. More strategic thinking and action is needed«, OECD DAC Network on Governance, *International Support for Elections: Effective Strategies and Accountability Systems, First Roundtable*, Paris, 1.3.2010; vgl. auch die *Praia Declaration on Elections and Stability in West Africa* vom 20.5.2011, United Nations Office for West Africa (UNOWA).

Der politische Kontext von Wahlen: Funktionen und Gewaltpotential

Wahlen sind aufwendige und teure Veranstaltungen.⁴⁸ Sie binden erhebliche Ressourcen: Wähler müssen registriert, Wahlverzeichnisse aufgestellt und nicht zuletzt die Infrastruktur für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des eigentlichen Wahlprozesses aufgebaut werden. Das ist vor allem dann nicht trivial, wenn grundlegende infrastrukturelle Einrichtungen fehlen. Ohne ein hinreichend verlässliches Meldewesen ist beispielsweise die Benachrichtigung von Wahlberechtigten ebenso schwierig wie die Feststellung der Wahlberechtigung ohne ein Geburtsregister. Zwar kann Demokratie auch funktionieren, wenn diese Merkmale nicht vollständig ausgeprägt vorliegen, wie etwa in den USA. Die in der politischen Kultur der USA tief verankerte Norm der Selektion des politischen Führungspersonals durch Wahlen mag hier manche administrative Schwäche kompensieren. Gleiches muss jedoch nicht auf fragile Staaten zutreffen, die weder über ausreichende infrastrukturelle Grundlagen noch über belastbare demokratische Institutionen verfügen.

Die Funktion von Wahlen: Macht, Legitimität und Folgebereitschaft

Neben infrastrukturellen müssen auch politische Voraussetzungen vorliegen, damit ein Wahlprozess erfolgreich verlaufen kann. Hierfür ist maßgeblich, dass die Verlierer das Wahlergebnis akzeptieren. Schließlich wollen Amtsinhaber die mit ihrem Status verbundenen Privilegien und Einflussmöglichkeiten behalten, während ihre Konkurrenten genau danach trachten. Insbesondere dort, wo politische Macht ökonomischen Wohlstand bedeutet, fällt verlieren schwer, wie der kenianische Antikorruptionsaktivist

⁴⁸ Die Parlamentswahlen 2005 in Afghanistan verdeutlichen dies: »Die Kosten der Wahlen beliefen sich jedoch auf unverhältnismäßige 150 Millionen US-Dollar, was einem Viertel des Staatshaushalts und der Hälfte der Staatseinnahmen aus der eigenen Volkswirtschaft entspricht«, Marina Ottaway, »Demokratieexport in prekäre Staaten: ein vorsichtiger Schritt vorwärts«, in: Stefani Weiss/Joscha Schmierer (Hg.), *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*, Wiesbaden 2007, S. 361–377 (371).

und Politiker John Githongo feststellt: »Ich habe zwei Jahrzehnte zugeschaut, wie die Fragmentierung der politischen Eliten – entlang ethnischer, regionaler, tribaler oder religiöser Linien, was immer den praktischsten Weg zur Mobilisierung arbeitsloser Jugendlicher bietet – es korrupten Führern erlaubt hat, ihre verfassungsmäßigen Verpflichtungen außer Kraft zu setzen, um an der einen Sache festzuhalten, die Männer wirklich reich macht in Afrika: politische Macht.«⁴⁹

Politische Macht bedarf jedoch der Legitimität, die als ein Mittel begriffen werden kann, das die Folgebereitschaft der Regierten erhöht. Folgebereitschaft (*compliance*) gegenüber staatlich gesetzten Regeln senkt die Kosten des Regierens, da weniger Zwangsmittel eingesetzt werden müssen, um exekutive Entscheidungen durchzusetzen. Zwangsapparate, die dies gegebenenfalls mit Gewalt könnten wie Polizei und Militär, sind vergleichsweise teure Einrichtungen, die zudem ein politisches Risiko bergen, da sie gelegentlich eigene Herrschaftsambitionen entwickeln. Repression vermag Legitimität daher nur bedingt zu substituieren.

Wahlen zeichnen sich nun dadurch aus, dass sie die Zuteilung und Ausübung politischer Macht sowohl nach innen wie nach außen legitimieren. Sie tragen also nicht nur dazu bei, die innenpolitischen Kosten des Regierens zu senken, sondern können darüber hinaus auch externe Unterstützung generieren, etwa in Gestalt der internationalen Demokratisierungsförderung. Das ist für politische Eliten in armen und schwachen Staaten, die auf kostengünstiges Regieren und externe Ressourcentransfers angewiesen sind, ein starker Stimulus, sich auf Wahlen einzulassen. Gerade hier ist allerdings der Wettbewerb um den Zugang zu politischer Macht auch mangels attraktiver Alternativen etwa im ökonomischen Sektor besonders heftig. Daher gibt es beträchtliche Anreize, das Resultat von Wahlen »berechenbarer« zu machen, indem man sie

⁴⁹ Vgl. John Githongo, »The Big Test of Africa's Brave New World«, in: *Financial Times* 25.1.2011 (Übers. vom Verf.). Diese Aussage lässt sich auf Staaten jenseits von Afrika übertragen, die vergleichbare soziopolitische Strukturen aufweisen.

beeinflusst oder manipuliert.⁵⁰ Denn mit dem Wähler-votum ist Unsicherheit verbunden, können die politischen Eliten in einer geheimen Abstimmung doch nicht sicher sein, dass ihre Gefolgschaft tatsächlich wie erwartet votiert. Die zur Wahlmanipulation eingesetzten Techniken und Verfahren - etwa Stimmenkauf, Öffentlichkeit des Votums oder letztlich die Anwendung von Gewalt - konterkarieren aber unvermeidlich die Produktion belastbarer Legitimität, die auf authentischen Wahlentscheidungen basiert.⁵¹ Unfreie und unfaire Wahlen vermindern also die Legitimität der Regierung. Und illegitimes Regieren kann seinerseits wiederum gewaltsame Reaktionen provozieren.

Die Funktion von wahlbezogener Gewalt: Manipulation und Delegitimierung

Wie gesehen tritt Gewalt bei Wahlen in verschiedenen Formen auf, wie etwa die spontane Gewaltanwendung bei Wahlkundgebungen im Zuge von Zusammenstößen zwischen rivalisierenden Parteien oder politischen Gruppierungen. Davon zu unterscheiden ist strategisch eingesetzte wahlbezogene Gewalt, die zwei Ziele haben kann:

1. Zum einen geht es den gewaltausübenden Akteuren um die Manipulation eines konkreten Wahlprozesses mit dem Ziel, die Verteilung politischer Macht

⁵⁰ Unter Bedingungen der Instabilität – die durch eine politische Transformation, wie sie momentan in der arabischen Region erfolgt, noch verstärkt wird – ist die Unsicherheit besonders stark ausgeprägt. Grundsätzlich ist sie umso größer, je mehr politische Akteure sich um politische Ämter bewerben und je weniger Erfahrungen mit Wahlen vorliegen.

⁵¹ Zudem haben politische Akteure, die bei einer offenen Wahl unterliegen, die Möglichkeit, darauf zu verweisen, dass sie bei einer geheimen Abstimmung besser abgeschnitten hätten. Und Stimmenkauf ist zum einen ebenso sichtbar wie teuer und kann zum anderen auch vom politischen Gegner eingesetzt werden – ganz abgesehen davon, dass das tatsächliche Stimmverhalten natürlich vom zugesagten abweichen kann. Im Fall von Stimmenkauf kann immerhin moderne Technik eingesetzt werden, um die mit einer geheimen Wahl verbundene Unsicherheit zu minimieren: So bestehen manche Stimmenkäufer darauf, dass versprochene Stimmverhalten durch eine Ablichtung des Wahlzettels mit Hilfe eines Mobiltelefons nachzuweisen, bevor die zugesagte Summe ausgezahlt wird. Daher sind inzwischen bei vielen Wahlen Mobiltelefone in den Wahlkabinen nicht mehr zugelassen, vgl. Patrick Winn, »How to Buy an Election in Asia. Cash and Coercion: The Mechanics of Purchasing Votes«, in: *Global Post*, 21.7.2011.

- zu beeinflussen. In diesem Fall sind sie in erster Linie *machtpolitisch* motiviert.
2. Zum anderen haben die Aggressoren die generelle Delegitimierung von Wahlen als Modus der Zuteilung und Legitimierung von politischer Macht im Visier. Hier sind die gewaltausübenden Akteure in erster Linie *weltanschaulich oder religiös* motiviert.

Tabelle 2
Ziele und Akteure wahlbezogener Gewalt

Ziele	Akteure
Beeinflussung bzw. Manipulation der Verteilung politischer Macht	Staatliche Sicherheitskräfte; Regierungs- und Oppositionsanhänger (Parteimitglieder); Aufständische, Guerilla und Rebellen; Primär machtpolitisch motivierte Terrorgruppen; Organisierte Kriminalität
Delegitimierung von Wahlen als Modus der Verteilung und Rechtfertigung politischer Macht	Primär weltanschaulich oder religiös motivierte Terrorgruppen

Gewalt gegen Wahlen mit dem Ziel ihrer Beeinflussung

Wahlen werden ultimativ durch die Anzahl der erhaltenen Stimmen entschieden. Beim Kampf um die Mehrheit kann neben positiven Anreizen im Sinne von Wahlversprechen auch mit negativen Anreizen gearbeitet werden. Dazu zählt etwa die Warnung vor den unerfreulichen Konsequenzen, die die Entscheidung für eine bestimmte Partei oder einen bestimmten Kandidaten haben würde. Dies gehört zum Standardrepertoire von Wahlkämpfen und ist ein legitimes Mittel der politischen Auseinandersetzung im Rahmen eines funktionierenden Wahlsystems. Werden Warnungen hingegen zu Drohungen, liegt eine unzulässige Beeinflussung der Wähler vor, zumal dann, wenn die Drohungen von Gewalt begleitet werden.

Rational kalkulierende politische Akteure, die eine Wahl beeinflussen wollen, werden versuchen, ihre Ziele ohne Anwendung von Gewalt zu erreichen, denn Gewalt erregt Aufsehen. Dazu trägt die internationale Medialisierung von Wahlereignissen ebenso bei wie die – zumindest auf rhetorischer Ebene – nahezu universelle Anerkennung des Gebots freier und fairer

Wahlen als Grundlage legitimer politischer Herrschaft. Die Ausübung wahlbezogener Gewalt stellt einen Normverstoß dar, der innen- wie außenpolitisch mit bestimmten Kosten verbunden sein kann. Daher ziehen es politische Akteure prinzipiell vor, nicht zur Gewalt zu greifen, wenn die Aussicht auf einen positiven Effekt des Gewalteinsatzes die mit ihm verbundenen Kosten nicht klar übersteigt.⁵²

Genau dies ist allerdings unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit fatalerweise oft der Fall: Hier haben sowohl die Regierung als auch die oppositionellen Kräfte überwältigende Anreize, die Herrschaft zu sichern oder zu erringen, weil politische Macht so attraktiv bzw. lukrativ ist. Deshalb ist die Schwelle für einen wahlbezogenen Gewalteinsatz in schwachen und instabilen Staaten niedriger als in konsolidierten Demokratien. Die Amtsinhaber wollen damit ihren privilegierten Status sichern und sich gegen eine womöglich drohende Strafverfolgung nach einem Machtverlust schützen.⁵³ Auch die Opposition steht vor der Frage, ob und wann sie Gewalt einsetzen soll, denn es kann riskant sein, damit zu warten, bis das Wahlergebnis verkündet worden ist. Wenn die Amtsinhaber ihre – üblicherweise überlegenen – Gewaltmittel einsetzen, um ihre Macht zu sichern, ist es möglicherweise bereits zu spät.⁵⁴ Daher kann es für eine strategisch kalkulierende Opposition durchaus rational sein, bereits frühzeitig in einem Wahlprozess zur Gewalt zu greifen. Aus diesen Erwägungen entsteht eine gewissermaßen pervertierte Anreizstruktur, in der beide Seiten davon zu profitieren meinen, unabhängig vom und ungeachtet des tatsächlichen Ausgang(s) einer Wahl Gewalt einzusetzen.

⁵² Selbstverständlich kalkulieren rational handelnde Akteure nicht immer fehlerfrei. Die Wahrscheinlichkeit von Fehl kalkulationen nimmt zu, je mehr Akteure beteiligt sind, je unterschiedlicher deren Motivationen ausfallen und je begrenzter das Wissen über das Handeln anderer Akteure ist.
⁵³ Dieses Motiv wird in dem Maß bedeutsamer, in dem internationale Gerichtshöfe erfolgreich Anklagen gegen gewalttätige politische Eliten erheben, vgl. die Sondergerichtshöfe Sierra Leone oder Libanon. Der Erfolg internationaler Gerichtsbarkeit hat dann die paradoxe Folge, die Anwendung von Gewalt im Zusammenhang mit Wahlen eher noch zu forcieren.

⁵⁴ Schließlich gilt: »Democracy will never appear legitimate to former power holders who lose influence within the new, democratically constructed state«, vgl. David Lake, »The Practice and Theory of US Statebuilding«, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4 (2010) 3, S. 257–284 (271). Vgl. auch Zürcher, »Building Democracy while Building Peace« [wie Fn. 6].

Gewalt gegen Wahlen an sich

Diese Kalkulationen spielen keine Rolle, wenn es nicht um die Beeinflussung eines konkreten Wahlprozesses, sondern um die Funktion der Wahl an sich geht: Freie und faire Wahlen sind ein vergleichsweise modernes Mittel der Legitimitätsproduktion für rational begründete Herrschaft. Akteure, die sich anderen Formen legitimer Herrschaft verpflichtet fühlen – beispielsweise traditionellen oder charismatischen Herrschaftskonzeptionen – lehnen dieses Mittel womöglich ab. Unbedingte Anhänger nicht-rationaler Herrschaftskonzeptionen werden sich daher gegen die Durchführung von freien und fairen Wahlen wenden, wenn sie die Grundlagen des von ihnen befürworteten Herrschaftssystems bedroht sehen.

Das kann beispielweise bei religiösen Herrschaftskonzeptionen der Fall sein. Typische Kategorien, mit denen Herrschaft hier begründet wird, sind geoffenbarte Wahrheit oder göttliche Selektion. Aus dieser Perspektive billigen freie und faire Wahlen gemäß internationalen Standards der Wählerschaft eine geradezu blasphemische Rolle zu, da die Volkssouveränität – die es auch in einer religiös verfassten Republik wie dem Iran geben mag – von der Souveränität Gottes und nicht aus Mehrheitsverhältnissen abzuleiten ist. Entsprechende religiöse Rechtfertigungen von Herrschaft finden sich vor allem in äußerst konservativ-schriftgetreu argumentierenden Diskursen.⁵⁵ Insbesondere in streng religiös geprägten Gesellschaften steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Legitimierung von Herrschaft qua Wahl bei extremistischen Gruppierungen fundamentalen Widerstand hervorruft. Einige Indizien sprechen dafür, dass die von solchen Gruppierungen angewendete Gewalt oft unberechenbar und exzessiv ausfällt, um einen möglichst großen Abschreckungseffekt zu erzielen. Vorfälle in Afghanistan 2009 oder Irak 2010 verdeutlichen dies.⁵⁶ Manipulativ eingesetzte Gewalt scheint hingegen tendenziell zurückhaltender und gezielter ausgeübt zu werden.

In der Realität fällt es notorisch schwer, die unterschiedlichen Hintergründe der Gewaltausübung bei

⁵⁵ Vgl. Johannes Reissner, *Islam in der Weltgesellschaft. Wege in eine eigene Moderne*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Studie 19/07), und Mark Juergensmeyer, *Die Globalisierung religiöser Gewalt. Von christlichen Milizen bis al-Qaida*, Bonn 2009, S. 355–385.

⁵⁶ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 19–20.

Wahlen typologisch klar zu trennen, da es regelmäßig Überschneidungen der Motivlagen gibt. Selbstverständlich ist auch die Zusammenarbeit zwischen Akteuren mit verschiedenen Zielen nicht ausgeschlossen. Eine Gemengelage beider Intentionen, wie sie beispielsweise bei den sehr heterogenen gewaltbereiten und gewaltfähigen Gruppierungen in Afghanistan vorliegt, macht es sogar sehr wahrscheinlich, dass es zur Anwendung von Gewalt *gegen* Wahlen kommt.⁵⁷

Die Differenzierung der Ziele der Gewaltanwendung bei Wahlen ist dennoch relevant, um Chancen und Grenzen externen Eingreifens beurteilen zu können. Denn es macht einen Unterschied, ob Wahlen aufgrund ihrer Funktion als Legitimitätsproduzent für eine bestimmte Herrschaftskonzeption attackiert werden oder um konkret Einfluss auf ihren Verlauf und ihr Ergebnis zu nehmen. Geht es um Letzteres, dann werden Maßnahmen, die die machtpolitische Bedeutung von Wahlen relativieren, zur Gewaltverminderung beitragen. Geht es hingegen um Wahlen als spezifischen Modus der Herrschaftslegitimierung an sich, ist es unwahrscheinlich, dass Änderungen am Wahlsystem zu einer signifikanten Verminderung der Gewalt führen. Die Kenntnis der Motive gewaltbereiter und -fähiger Akteure, die Wahlprozesse zu stören vermögen, kann daher dazu beitragen, adäquate Gegenstrategien zu entwerfen.

⁵⁷ Vgl. Bijlert, *How to Win an Afghan Election* [wie Fn. 36].

Externe Beiträge zur Begrenzung wahlbezogener Gewalt

Wie kann wahlbezogene Gewalt verringert werden und welche Beiträge Dritter sind dabei denkbar? Die Analyse der Ursachen von Gewalt bei Wahlen zeigt, dass ein wichtiger Faktor die Konkurrenz um Macht ist. Der Kampf um die Macht verschärft sich, wenn deren Ausübung nicht verlässlich eingehegt ist, also Willkürherrschaft droht. Kurzum: »Wenn der Macht der Sieger keine Grenzen gesetzt sind, werden Wahlen zu einer Frage von Leben und Tod.«⁵⁸ Das Zitat bringt die Problematik wahlbezogener Gewalt auf den Punkt. Es impliziert gleichzeitig, dass dieser Gewalt durch machtbegrenzende Maßnahmen begegnet werden kann. Zwei Ziele sollten dabei im Vordergrund stehen: Zum einen die verlässliche Begrenzung der Macht der Wahlgewinner, zum anderen die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Wahlprozesses, der belastbare Legitimität erzeugt. Entsprechend setzt sich die anwendungsorientierte Forschung mit den Möglichkeiten auseinander, wie diese Ziele unter Beteiligung externer Akteure in jenen Staaten, deren Wahlen von Gewaltakten begleitet sind, verwirklicht werden können. Einige der wichtigsten Erkenntnisse werden nachfolgend näher beleuchtet.

Die Ansatzpunkte für externe Unterstützung reichen von der verfassungs- und wahlrechtlichen Beratung bis zur Absicherung von Wahlprozessen.⁵⁹ Zu den wichtigsten Maßnahmen, die langfristig wirken, gehört der Aufbau inklusiver Institutionen. Beiträge von außen können sich hier auf den Prozess der Verfassungsentwicklung bzw. Verfassungsreform richten (z.B. durch Verfassungsberatung oder Rechtsstaatlichkeitsdialoge, wie sie von deutscher Seite mit verschiedenen Partnern geführt werden). Zu den eher kurzfristig angelegten Unterstützungsleistungen zählt die Begleitung von Prozessen, etwa eines konkreten Wahlprozesses. Dabei kommen verschiedene Varianten zum Tragen, zum Beispiel die direkte militärische

oder polizeiliche Absicherung einer Wahl durch externe Kontingente oder die Entsendung einer internationalen Wahlbeobachtungsmission. Schließlich ist das Timing von Wahlen vor allem für sogenannte »first elections« (erste Wahlen nach langer Abstinenz von freien und fairen Wahlen) im Rahmen eines Demokratisierungsprozesses von zentraler Bedeutung. Hier hat sich gezeigt, dass ein halbwegs sicheres Umfeld der Wahl und eine zumindest ansatzweise ausdifferenzierte Medienlandschaft wichtige Voraussetzungen für einen gewaltarmen Wahlprozess sind. Die internationale Demokratisierungspolitik sollte dies stärker berücksichtigen, tendiert sie doch momentan dazu, Urnengänge möglichst schnell durchzuführen.⁶⁰

Tabelle 3
Externe Beiträge zur Begrenzung wahlbezogener Gewalt

Strukturen	Aufbau inklusiver Institutionen: Verfassungs- und Wahlssystemberatung; Vermittlung von Machtteilungsabkommen
Prozesse	Wahlprozessbegleitung: Langfristige Wahlunterstützungs- und Wahlbeobachtungsmissionen
Timing	Voraussetzungen für einen stabilisierenden Wahlprozess: Gewährleistung von Medien- und Kommunikationsfreiheit; Herstellung eines sicheren Wahlumfelds

Dies sind teilweise anspruchsvolle Maßnahmen, die unter Bedingungen fragiler oder begrenzter Staatlichkeit kaum vollständig umgesetzt werden können. Bei der konkreten Ausarbeitung einer internationalen

⁵⁸ Vgl. Collier, *Gefährliche Wahl* [wie Fn. 3], S. 23.

⁵⁹ Vgl. Kristine Höglund/Anna K. Jarstad, *Strategies to Prevent and Manage Electoral Violence: Considerations for Policy*, Durban: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), Juni 2010 (Policy & Practice Brief 1); siehe dazu auch Dorina Bekoe, *Trends in Electoral Violence in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010 (Peacebrief 13).

⁶⁰ Vgl. Ottaway, »Demokratieexport in prekäre Staaten« [wie Fn. 48], S. 366. Dies hat viel mit dem Interesse der westlichen Regierungen an einer Legitimierung ihrer Politik gegenüber der eigenen Wählerschaft und weniger mit einem nachfragegerechten Angebot zu tun. Grundlegend dazu Michael Barnett/Christoph Zürcher, »The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood«, in: Roland Paris/Timothy D. Sisk (Hg.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London u.a. 2009, S. 23–52.

Demokratisierungsstrategie müssen daher Prioritäten gesetzt werden, die sich an den spezifischen sozio-politischen Gegebenheiten des betreffenden staatlichen Systems orientieren sollten, also beispielsweise die jeweilige politische Kultur und die bestehenden Governance-Strukturen berücksichtigen. Im Kern geht es darum, die Anlässe für Gewaltanwendung zu minimieren. Da wahlbezogene Gewalt meist auf die Beeinflussung einer Wahl zielt, um die Folgen einer Niederlage – nämlich Machtverlust – zu vermeiden, ist der Aufbau machtbegrenzender Institutionen langfristig das entscheidende Element. Geht es darum, rasch Effekte zu erzielen, sollten hingegen die Organisation und das richtige Timing des Wahlprozesses im Mittelpunkt der externen Bemühungen stehen.

Strukturen: Machtbegrenzung durch inklusive Institutionen

Inklusive Institutionen sind zentrale Faktoren der Machtbegrenzung. Unter Inklusion wird hier zum einen die Einbindung möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure in die politische Gemeinschaft verstanden. Dies drückt sich bei Wahlen durch die Möglichkeit der aktiven und passiven Teilnahme der stimmberechtigten Bevölkerung am Wahlprozess aus. Gerade in ethnisch oder religiös fragmentierten Gesellschaften – oft Kennzeichen armer und instabiler Staaten – ist dies eine wichtige Voraussetzung für die Anerkennung des Wahlergebnisses. Inklusion bedeutet zum anderen die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Teilhabe am politischen Prozess unabhängig von einem konkreten Wahlerfolg oder -misserfolg. Das kann beispielsweise durch Formen direkter gesellschaftlicher Partizipation an politischer Regelsetzung gewährleistet werden. Plebiszite oder Referenden sind allerdings mit dem Risiko des politischen Missbrauchs behaftet – autoritäre Regime zum Beispiel legitimieren ihre Herrschaft gerne über manipulierte Volksabstimmungen. Dieser Gefahr kann durch breit angelegte Informationskampagnen, öffentliche Debatten und nichtstaatliches Monitoring entgegengewirkt werden. Zudem sollten diese Beteiligungsformen so gestaltet sein, dass sie nicht für die wechselseitige Blockade zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen instrumentalisiert werden können, denn sonst potenzieren sich möglicherweise die Anlässe für die Ausübung politischer Gewalt. Diese Erwägung spricht für einen subsidiär gestalteten politischen Föderalismus.

Zu den wichtigsten politischen Institutionen zählt die Verfassung. Verfassungsrechtliche Inklusivität bedeutet, dass Minderheiten bestimmte Rechte gewährleistet werden, die Mehrheitswillkür begrenzen und Partizipation sicherstellen: »Die radikale Durchsetzung von Mehrheitsmacht (»winner takes all«) kann, auch wenn sich diese demokratischen Wahlen verdankt, demokratiegefährdend sein. Bereits auf der Ebene der Verfassungsordnung sollte dies Berücksichtigung finden.«⁶¹ Die internationale Beratung bei der Verfassungsentwicklung bzw. -reform sollte sich daher auf die Begrenzung der Mehrheitsmacht richten. Damit einher geht die Ausbildung verlässlicher rechtsstaatlicher Institutionen, die jedoch nur langfristig Wirkung entfalten können.

Das Design von Wahlsystemen bietet einen weiteren Ansatzpunkt für das Bestreben, wahlbezogene Gewalt durch die Förderung von Inklusivität zu begrenzen.⁶² Dabei kann einerseits zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht und andererseits zwischen nationaler und lokaler bzw. regionaler (subnationaler) Repräsentation des Wählerwillens unterschieden werden. Diese Grundtypen lassen sich miteinander kombinieren, wie beispielsweise das deutsche System der parallelen lokalen und nationalen Vertretung im Bundestag zeigt. Hier ist eine starke Repräsentation lokaler Interessen gewährleistet, ohne dass kleinere Parteien, die auf subnationaler Ebene keine Mehrheiten erzielen können, auf nationaler Ebene chancenlos wären.

Das Verhältniswahlrecht begünstigt die breite Repräsentation vieler Interessen in der politischen Machtausübung, was mit dem Risiko politischer Zersplitterung einhergeht. Dagegen führt das Mehrheitswahlrecht tendenziell zum Ausschluss der Wahlunterlegenen aus der politischen Vertretung. In konsolidierten Demokratien mit regelmäßigen Regierungswechseln und funktionierenden Machtbeschränkungsmechanismen ist das weitgehend unproblematisch. Wenn das gesellschaftliche Vertrauen in regelmäßige Machtwechsel hingegen nicht hinreichend tief verankert ist – sei es, weil die Minderheitenpositionen relevanter politischer Akteure strukturell bedingt sind oder aufgrund schwacher Institutionen –, sind reine

⁶¹ Vgl. Adam, »Gesellschaftliche Transformationsprozesse in unterentwickelten Ländern« [wie Fn. 8], S. 41.

⁶² Vgl. Samuel Mondays Atuobi, »Election-related Violence in Africa«, in: *Conflict Trends*, 10 (2008) 1, S. 10–16, und EISA, *When Elections Become a Curse: Redressing Electoral Violence in Africa*, Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA), März 2010 (Policy Brief Series 1).

Mehrheitswahlssysteme keine gute Option. Diese Situation ist typisch für arme und schwache Staaten. Gleichwohl ist gerade unter Bedingungen von Armut und Instabilität eine direkte Repräsentation der lokalen Ebene wichtig, um die Vertrauensbildung in politische Institutionen gleichsam an der Wurzel zu fördern. Die beste institutionelle Lösung ist unter diesen Umständen ein Wahlsystem, das lokale Repräsentation sicherstellt, auf der nationalen Ebene aber eine »Winner takes all«-Konstellation ebenso vermeidet wie eine übermäßige politische Fraktionierung.⁶³

Die Unsicherheit darüber, wie die Zugangschancen zur politischen Macht nach einer Wahl verteilt sind, kann zudem durch Machtteilungsabkommen verringert werden.⁶⁴ Maßgeblich für die Wirksamkeit solcher Vereinbarungen ist die dauerhafte Einbindung aller relevanten Akteure, damit Konflikte tatsächlich verbindlich geregelt werden. Genau daran scheiterte das Abkommen von Ouagadougou 2007, das freie und faire Wahlen an der Elfenbeinküste ermöglichen sollte.⁶⁵ Wenn hingegen für alle wichtigen politischen Akteure eine befriedigende Aussicht auf Machtteilhabe besteht, und zwar ungeachtet des Ausgangs einer konkreten Wahl, relativiert sich die Unsicher-

63 Adam argumentiert hier vorsichtiger: »Die Beratung von Wahlsystemen stellt [...] eine besonders komplexe Herausforderung dar und erfordert besondere Zurückhaltung bei einer möglichen Anlehnung an das deutsche Verhältniswahlrecht. In jedem Einzelfall ist unter den besonderen politischen Verhältnissen abzuwägen, ob klare Mehrheitsverhältnisse, umfassende Repräsentanz politischer (oder ethnischer) Gruppierungen und politische Integration besondere Berücksichtigung finden sollen. Für die Phase der Institutionalisierung der Demokratie liegt in einer Überbetonung des Konfliktmodells des Parteienwettbewerbs eine eher destabilisierende und die Verankerung der Demokratie gefährdende Dimension«, Adam, »Gesellschaftliche Transformationsprozesse in unterentwickelten Ländern« [wie Fn. 8], S. 40–41.

64 Dies gilt umso mehr, wenn diese durch glaubwürdige internationale Vereinbarungen abgesichert sind: »In order for electoral outcomes to be accepted by all, the costs of electoral loss must be made tolerable. The techniques usually used to reduce the costs of electoral loss [...] include power-sharing arrangements as well as the presence of third-party military actors who attempt to ameliorate the security dilemma«, Papagianni, »Participation and State Legitimation« [wie Fn. 8], S. 60. Zu Machtteilungsabkommen vgl. auch Anna K. Jarstad, »The Prevalence of Power-Sharing: Exploring the Patterns of Post-Election Peace«, in: *Africa Spectrum*, 44 (2009) 3, S. 41–62, und Denis M. Tull/Andreas Mehler, »The Hidden Costs of Power-sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, S. 375–398.

65 Vgl. Andreas Mehler, *Côte d'Ivoire: kein Ausweg durch Machtteilung*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2010 (GIGA Focus 10/2010), S. 4–7.

heit gegenüber dem Urnengang. Gleichzeitig muss bei der Gestaltung eines Machtteilungsabkommens aber darauf geachtet werden, dass die originäre Funktion der Wahl, belastbare Legitimität zu produzieren, nicht beschädigt wird. Mithin darf eine solche Abmachung Wahlen nicht überflüssig machen, sondern muss ausreichenden Raum für den authentischen Ausdruck politischer Präferenzen lassen.

Prozesse: Belastbare Legitimität durch transparente Wahlprozesse

Belastbare Legitimität entsteht durch einen Wahlprozess, der möglichst wenig Anlässe für Manipulationsvorwürfe gibt. Das gelingt, wenn die Grundsätze und das Verfahren der Wahl offengelegt werden und ihre Einhaltung nachprüfbar ist, also durch Transparenz. Die Sicherstellung von Transparenz bezieht sich auf den gesamten Wahlprozess: Angefangen von der Wählerregistrierung über die Kandidatenzulassung bis zur Stimmauszählung und Ergebnisbekanntgabe. Transparente Wählerregistrierung setzt eine gesicherte Datenbasis voraus, die in fragilen Staaten oft nicht gegeben ist. Die Zuerkennung der Wahlberechtigung wird unter solchen Umständen zu einem politisch leicht instrumentalisierbaren Faktor. Im Fall der Elfenbeinküste spaltet die Frage, wer überhaupt wählen darf, die Eliten seit 20 Jahren und führte zu einer jahrelangen politischen Stagnation, während der die Präsidentschaftswahlen immer wieder verschoben wurden.⁶⁶ Im Kern ging es um die Staatsangehörigkeit und damit um die Wahlberechtigung vieler Zuwanderer, eine typische Streitfrage in armen und instabilen Staaten. Dieser Streit lässt sich entschärfen, wenn externe Beobachter hinzugezogen werden, was allerdings ein internationales Engagement weit vor dem eigentlichen Wahlkampf voraussetzt.⁶⁷

Für die Zulassung von Kandidaten sollte eine unabhängige Kommission zuständig sein, die die formalen Voraussetzungen für die passive Wahlberechtigung prüft. Um strittige Entscheidungen überprüfen zu können, ist mindestens eine weitere unabhängige Instanz notwendig, die beispielsweise aus Richtern bestehen kann. International bewährt hat sich die

66 Vgl. Tobias von Lossow, *Côte d'Ivoire: Neuanfang mit Altlasten. Bilanz und Perspektive nach dem blutigen Machtwechsel von Gbagbo zu Ouattara*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP-Aktuell 27/2011), und Mehler, *Côte d'Ivoire* [wie Fn. 65].

67 Vgl. Kühne, *Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden* [wie Fn. 8], S. 6–7.

(zumindest teilweise) Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Kandidaten, die ihre Zulassung zu einer Wahl beantragen (financial disclosure statements). Dies ermöglicht es der Öffentlichkeit, sich ein Bild von möglichen Interessenverquickungen oder auch Interessenkollisionen zu machen. Zudem kann eine tatsächlich durchgesetzte Offenlegungspflicht vermögende Kriminelle vom Einstieg ins »politische Geschäft« abschrecken. Denn sie trägt zur Transparenz des Wahlprozesses bei und sollte auch für gewählte Kandidaten in periodischen Abständen gelten.

Unverzichtbar für einen transparenten Wahlprozess ist schließlich die öffentliche Kontrolle des eigentlichen Wahlakts samt der anschließenden Stimmauszählung und Ergebnisverkündung. Insbesondere in der gewaltanfälligen Phase zwischen dem Abschluss einer Wahl, der Stimmauszählung und der Bekanntgabe des Ergebnisses können starke, unabhängige Institutionen mäßigend wirken. So ist es in entscheidender Weise dem umsichtigen Management der ghanaischen Wahlkommission im Jahr 2008 zu verdanken, dass dieser kritische Zeitraum trotz einer drohenden blutigen Auseinandersetzung relativ gewaltfrei verlief.⁶⁸

Die kontinuierliche Begleitung des gesamten Wahlprozesses durch möglichst hochrangige Vertreter der internationalen Gemeinschaft ist der sichtbarste externe Beitrag zur Verminderung wahlbezogener Gewalt.⁶⁹ Internationale Wahlbeobachtungsmissionen übernehmen bereits jetzt diese Aufgabe, könnten aber noch effektiver werden. Bereits 2005 billigten die Vereinten Nationen zwei Dokumente, die Standards für die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen festlegten, die »Declaration of Principles for International Election Observation« und den »Code of Conduct for International Election Observers«. Nach wie vor fehlt jedoch eine international standardisierte Wahlbeobachtungsberichterstattung mit Blick auf Gewalttaten.⁷⁰ Zudem agieren Wahlbeobachtungs-

missionen oft nicht frei von politischen Erwägungen: Empirisch lässt sich zeigen, dass die Missionen in Fällen von wahlbezogener Gewalt dazu neigen, die beobachteten Wahlen positiver zu bewerten als es das Ausmaß der Gewalt eigentlich zulässt.⁷¹ Dieser Effekt nimmt mit der Zunahme von Gewalt überproportional zu. Offenbar befürchten die Missionen im Fall einer zu negativen Bewertung eine weitere Steigerung der Gewalt. Sie stellen also das Interesse an Stabilität über ihre eigentliche Aufgabe, nämlich gewaltbedingte Verzerrungen von Wahlen öffentlich zu machen und zu dokumentieren.⁷²

Die Zeitdimension: Timing ist alles

Ein dritter wichtiger Faktor ist das richtige Timing, also die Frage, wann Wahlen abgehalten werden sollten. Denn es dauert seine Zeit, bis Vertrauen in die Verlässlichkeit von Institutionen und Prozessen entsteht. Dieser Faktor ist im Rahmen von Transitionsprozessen von autoritären zu demokratischen Regimen besonders bedeutsam. Werden Wahlen hier zu schnell durchgeführt, droht eine politische Polari-

⁷¹ Zur Logik der Berichterstattung von Wahlbeobachtungsmissionen vgl. Rick Fawn, »Battle over the Box: International Election Observation Missions, Political Competition and Retrenchment in the Post-Soviet Space«, in: *International Affairs*, 82 (November 2006) 6, S. 1133–1153; Emily Beaulieu/Susan D. Hyde, »In the Shadow of Democracy Promotion: Strategic Manipulation, International Observers, and Election Boycotts«, in: *Comparative Political Studies*, 42 (2009) 3, S. 392–415; Judith Kelley, »D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation«, in: *International Organization*, 63 (2009) 4, S. 765–787. Eine kritische Darstellung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen findet sich in: Mark Guthrie, »The Truth about European Union Election Observers in Venezuela«, in: *Sunday Times*, 10.2.2008.

⁷² Problematisch sind zudem unterschiedliche Bewertungsstandards: Diverse von autoritären Regimen wie China und Russland getragene Organisationen (CIS, SCO) entsenden Wahlbeobachtungsmissionen, deren Bewertungen denen von EU- oder OSZE-Missionen teils diametral widersprechen. Das Ergebnis ist ein politisierter Streit über die Bewertung der Wahlen, in dem beide Seiten um die internationale Deutungsheftigkeit kämpfen, vgl. Fawn, »Battle over the Box« [wie Fn. 71].

⁶⁸ Vgl. ebd., und Berouk Mesfin, *Democracy, Elections and Political Parties: A Conceptual Overview with Special Emphasis on Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), 2008 (ISS Paper 166).

⁶⁹ Gleichzeitig ist die weitgehende Einbeziehung nationaler und lokaler Akteure in den Wahlprozess sinnvoll, um deren Eigeninteresse und Eigenverantwortung im Sinne von Ownership für die demokratische Transformation zu stärken.

⁷⁰ Vgl. UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 23], S. 24–25.

sierung, die (erneut) Gewalt hervorrufen kann.⁷³ Daher sind Zeitpläne für die politische Transformation zwar wichtig, dürfen aber nicht diktieren, wann Wahlen abgehalten werden. Vielmehr ist eine gelungene Sequenzierung Grundlage für den Erfolg des Wahlprozesses: »Idealerweise sollten Wahlen nicht voreilig durchgeführt werden, und die Vorbereitungsphase sollte Inklusion und öffentliche Partizipation ermöglichen, um ein Alles-oder-nichts-Verständnis der Wahlen zu reduzieren.«⁷⁴

Das gilt vor allem nach einer lang andauernden autoritären Herrschaft, während der die Opposition massiv unterdrückt wurde. Denn »[bei Demokratisierung handelt es sich [...] um einen dynamischen Prozess, der das bestehende Machtgleichgewicht ins Wanken bringt, Gewinner und Verlierer schafft und entsprechende Unterstützung beim einen und Widerstand beim anderen hervorruft.«⁷⁵ Es ist mehr als verständlich, dass in einer solchen Umbruchsituation bei den demokratisierungswilligen Akteuren vor Ort der Wunsch nach schnellen Wahlen im Vordergrund steht. Allerdings spricht viel dafür, diesen Kräften in ihrem eigenen Interesse hinreichend Zeit zur politischen Organisation einzuräumen. Sonst steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Strukturen des alten Regimes reorganisieren und eventuell sogar gemeinsam mit der systemimmanenten alten Opposition die ersten Wahlen dominieren. Eine »vordergründige Fixierung« auf Wahlen kann, wenn diese unter ungünstigen Rahmenbedingungen stattfinden, sogar den Demokratisierungserfolg gefährden.⁷⁶ Soll dies ver-

73 Vgl. Barnett R. Rubin, »The Politics of Security in Post-conflict Statebuilding«, in: Call/Wyeth (Hg.), *Building States to Build Peace* [wie Fn. 8], S. 42: »Elections may accentuate differences and stimulate conflict before the society and state have the capacity to manage them. These capacities include both the institutional strength of rule of law institutions and the social capital of trust, built through postconflict reconciliation and cooperation in economic recovery«.

74 Vgl. Papagianni, »Participation and State Legitimation« [wie Fn. 8], S. 60 (Übers. vom Verf.), sowie Reilly, »Post-war Elections« [wie Fn. 8].

75 Vgl. Ottaway, »Demokratieexport in prekäre Staaten« [wie Fn. 48], S. 362.

76 Vgl. Adam, »Gesellschaftliche Transformationsprozesse in unterentwickelten Ländern« [wie Fn. 8], S. 31: »Demokratische Wahlen haben im Verfahren demokratischer Herrschaft einen zentralen Stellenwert. Und doch gibt es eine vordergründige Fixierung auf Wahlverfahren und Machtwechsel, die gefährlich werden kann für die langwierige Verankerung von Demokratie. Die Frage nach der Funktionsfähigkeit und Stabilität demokratischer Institutionen und Verfahren ist in Beziehung zu setzen zu den Fähigkeiten, Ressourcen und

mieden werden, kommt es darauf an, Meilensteine und Kriterien für den Transformationsprozess zu definieren, die nicht nur freie, sondern auch kompetitive und faire Wahlen sicherstellen. Zu den wichtigsten Voraussetzungen, die in diesem Zusammenhang erfüllt sein müssen, zählen der Aufbau einer unabhängigen und repräsentativen Medien- und Kommunikationslandschaft sowie die Gewährleistung grundlegender Sicherheit.

Medienfreiheit bezieht sich zum einen auf die traditionellen Medien (Print, Radio, Fernsehen), zum anderen aber auch immer stärker auf neue Medien (Mobiltelefonie, internetgestützte Kommunikation/ soziale Netzwerke). Vor allem letztere bieten wichtige Foren der freien Meinungsäußerung und verfügen über ein erhebliches Mobilisierungspotential, wie in Tunesien und Ägypten deutlich wurde.⁷⁷ Gemeinschaftsgüter wie die Medienfreiheit brauchen Regeln, die Missbrauch verhindern. Elementar im Kontext von Wahlen ist vor allem die Maßgabe einer ausgewogenen und sachlichen Berichterstattung. Die Verantwortung für eine faire Berichterstattung ist vor allem dann groß, wenn keine besonders ausgeprägte Medienpluralität vorliegt bzw. wenn einzelne Medien eine hohe öffentliche Reichweite aufweisen. In fragilen Staaten ist eine pluralistische Medienlandschaft die Ausnahme. Vielmehr prägen wenige, oft einseitig ausgerichtete Medien die öffentliche politische Kommunikation. In solchen Fällen ist besonders wünschenswert wichtig, dass es unabhängige Institutionen gibt, die das regelkonforme Verhalten auf nationaler und gegebenenfalls auch lokaler Ebene überwachen. Internationale Unterstützung beim Aufbau solcher Institutionen sollte ein Bestandteil von Angeboten für demokratisierungsorientierte Reformpartnerschaften sein.

Voraussetzungen einer Gesellschaft.« Siehe auch Zürcher, »Building Democracy while Building Peace« [wie Fn. 6].

77 Der britische Mobilfunkanbieter *Vodafone* wurde nach eigenen Angaben von der Regierung Mubarak gezwungen, während der Massenproteste in Ägypten im Frühjahr 2011 regimeunterstützende Textmitteilungen zu versenden. Darüber hinaus schaltete *Vodafone* auf Anweisung der ägyptischen Regierung zeitweise das Mobilfunknetz ab. Das Unternehmen sah sich aus vertraglichen Gründen zu beidem verpflichtet, um ökonomische Nachteile zu vermeiden. Es wäre daher zu überlegen, ob und in welcher Form interessierte staatliche oder nichtstaatliche Akteure unternehmerische Risiken absichern können, die aus der Verweigerung der Beihilfe zur Einschränkung von Kommunikations- und Meinungsfreiheit resultieren mögen; vgl. »Vodafone in Egypt: How Tech Companies Can Uphold, Not Violate, Human Rights«, in: *Christian Science Monitor*, 22.2.2011.

Die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Sicherheit gilt als weitere wichtige Voraussetzung für die Einleitung eines stabilisierenden Wahlprozesses.⁷⁸ Dieses Gebot kann die kurzfristige internationale militärische oder polizeiliche Absicherung einer Wahl erfordern, wie es 2006 in der DR Kongo durch die ESVP-Mission EUFOR RD Congo geschehen ist.⁷⁹ Ein solches Engagement ist indes nur selten zu leisten, da es die Ressourcen und Fähigkeiten der internationalen Gemeinschaft belastet. Darüber hinaus droht eine von außen importierte Stabilität aber auch die Legitimität und vor allem die nachhaltige Wirkung des Wahlprozesses in Frage zu stellen. Denn eine solche Hilfe könnte als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten oder gar als Neokolonialismus diskreditiert werden, wenn sie von westlichen Organisationen ausgeht.

Zu den eher langfristig angelegten Maßnahmen im Bereich Sicherheit gehören die Demobilisierung und gesellschaftliche Eingliederung gewaltfähiger Akteure und die Einleitung vertrauensbildender Prozesse zwischen den Konfliktparteien. Bei internationalen Vorhaben zur Sicherheitssektorreform sollte zudem darauf geachtet werden, dass staatliche Sicherheitskräfte in die Lage versetzt werden, öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Wahlprozessen effektiv zu begegnen, ohne exzessive oder letale Gewalt anzuwenden. Ebenso wichtig ist es, das Prinzip politischer Neutralität in den Sicherheitskräften zu verankern.

78 Rubin, »The Politics of Security in Postconflict Statebuilding« [wie Fn. 73], S. 41, »Providing security – including the demobilization of nonstate armed groups, the disempowerment of abusive groups that came to power through violence, the reform of official coercive capacities so that they enforce the rule of law rather than factional or personal interest or political agendas, and the establishment of new security agencies and administrative capacity – must precede elections and the broad political mobilization over conflictual issues that elections stimulate«.

79 Zu EUFOR RD Congo vgl. Dennis Tull, »EUFOR RD Congo: ein Erfolg, aber kein Erfolgsmodell«, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/09).

Fazit: Perspektiven und Grenzen der Demokratisierungspolitik

Wahlen können ihre Funktion im politischen Wettbewerb nur erfüllen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen.⁸⁰ Dazu gehören halbwegs verlässliche Institutionen und transparente Prozesse, aber auch eine gesellschaftliche und politische Kultur, die es politischen Akteuren erlaubt, das Risiko einer Niederlage im Wettbewerb um die Macht einzugehen. Andernfalls bleiben Wahlen vor allem in armen und schwachen Staaten riskant, und zwar gerade für die Befürworterinnen und Befürworter von Demokratisierungsprozessen.

Deutsche Handlungsoptionen

Idealerweise setzen die Träger der Demokratisierungspolitik ihre Prioritäten im Rahmen einer koordinierten internationalen Arbeitsteilung. De facto läßt die institutionelle Zersplitterung der Geberseite jedoch zu regelmäßigen »Förderwettbewerben« zwischen unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ein. Und aller Erfahrung nach wird diese Zersplitterung trotz einer Vielzahl von Koordinierungsbemühungen weiter bestehen.⁸¹ Dennoch ist es erstrebenswert, ein spezifisches Förderprofil zu entwickeln, das sich auf ein bestimmtes Spektrum von international nachgefragten Demokratisierungsleistungen konzentriert.

⁸⁰ In diesem Punkt stimmen der Mentor der Demokratisierungsagenda des ehemaligen US-Präsidenten Bush, Natan Sharansky, und der gegenwärtige US-Präsident Obama überein. Sharansky schreibt: »[E]lections are never the beginning of the democratic process. Only when the basic institutions that protect a free society are firmly in place – such as a free press, the rule of law, independent courts, political parties – can free elections be held«, Natan Sharansky/Ron Dermer, *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*, New York 2004, S. 74, und Obama ergänzt: »[E]lections alone do not make true democracy«, *Remarks by the President on a New Beginning*, Cairo University, Kairo, 4.6.2009.

⁸¹ Das Problem der Vergleichbarkeit von Fördervolumina erschwert die Evaluierung der Effektivität von Programmen und Projekten ganz erheblich, vgl. Youngs, »What Has Europe Been Doing?« [wie Fn. 11]. Zur Koordinierungsproblematik vgl. Barnett/Zürcher, »The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood« [wie Fn. 60].

Für deutsche Akteure gibt es unter dieser Perspektive zahlreiche Handlungsmöglichkeiten. So betreiben die deutschen politischen Stiftungen teilweise seit den 1960er Jahren Demokratisierungsförderung und leisten Beiträge zum Aufbau einer »demokratischen Infrastruktur«, etwa von Parteien und Gewerkschaften. Im Bereich der Aufarbeitungs- und Aussöhnungspolitik sind ihre Erfahrungen international geschätzt und nachgefragt, nicht zuletzt weil Deutschland ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit im Umgang mit historischem Unrecht genießt – das gilt sowohl für die Auseinandersetzung mit dem NS-Regime wie auch mit der Hinterlassenschaft des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR. Durch das öffentlich-rechtliche Medienwesen verfügt Deutschland zudem über eine große Kompetenz beim Aufbau einer pluralistischen Medienlandschaft. Die Unterstützung dieser sogenannten »weichen« Faktoren könnte ein Markenzeichen deutscher Demokratisierungspolitik werden.

Mit dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« kann sich die Bundesregierung bereits auf einen ressortübergreifenden Handlungsrahmen zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung stützen. Für eine fokussierte demokratisierungspolitische Strategie ist er jedoch zu breit angelegt. Deutlich wird das etwa, wenn im Aktionsplan mit Bezug auf kurzfristig angelegte Unterstützung bei der Durchführung von Wahlen Folgendes genannt wird: »Maßnahmen wie Regierungsberatung im Zusammenhang mit der nationalen Wahlgesetzgebung, technische und finanzielle Unterstützung der Vorbereitung von Wahlen (Beschaffung von Wahlurnen, Druck von Wahlzetteln, Ausstattung der Wahlkommission, Wählerregistrierung und Volkszählung), Wählerbildung oder die Ausbildung von lokalen Wahlhelfern und Wahlbeobachtern.«⁸² Das sind, wie oben dargestellt, alles richtige und wichtige Maßnahmen. Wirklich greifen können sie indes nur, wenn der machtpolitische Kontext, in dem die politischen Auseinandersetzungen in fragilen Staaten stattfinden, konzept-

⁸² Vgl. 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, Berlin 2010, S. 15.

tionell stärker berücksichtigt wird. Wenn es im Kern um Machtbegrenzung und Machtbeteiligung geht, stehen die grundlegenden politischen Strukturen, Interessen und Institutionen des Partners auf dem Prüfstand. Eine demokratisierungspolitische Strategie müsste auf Regierungsebene also sehr viel differenzierter ausgearbeitet werden, als das bisher geschehen ist. Im Rahmen einer Strategieentwicklung, die diese genuin politischen Elemente in den Vordergrund stellt, sollten allerdings auch die Grenzen der internationalen Demokratisierungspolitik offen thematisiert werden.

Zwischenschritte auf dem Weg zur Demokratisierung

Denn diese Grenzen sind womöglich enger gesteckt als erhofft, was angesichts der anspruchsvollen Voraussetzungen für erfolgreiche Demokratisierungsprozesse nicht verwundert: Die mit Wahlen einhergehenden Transformationsherausforderungen sind vor allem für fragile Staaten ganz erheblich. Daher eskalieren Wahlkämpfe, die in einem durch die herausragende Bedeutung politischer Macht geprägten Umfeld stattfinden, besonders leicht. Selbst ein massiv mit Ressourcen unterfütterter internationaler Einsatz stellt keine Gewähr für eine erfolgreiche Demokratisierung dar, wie die Beispiele Afghanistan und Irak zeigen. Externe Unterstützung kann zwar die Voraussetzungen für einen glaubwürdigen Wahlprozess verbessern, etwa durch Schutz-, Beratungs- und Beobachtungsmissionen. Die eigentliche Transformationsherausforderung, nämlich die lokalen politischen Akteure davon zu überzeugen, auf Wahlen als Modus der Zuteilung und Legitimierung politischer Macht zu vertrauen, kann sie jedoch nicht bewältigen.

Die internationale Demokratisierungspolitik steht damit vor einem Dilemma. Auf der einen Seite sind die Risiken groß, die mit der Durchführung von Wahlen in einem ungünstigen Umfeld einhergehen. Denn wahlbezogene Gewalt bedroht sowohl den Demokratisierungsprozess als auch die Menschen, die Demokratie fordern und für sie eintreten. Zudem besteht bei einem voreiligen Urnengang die Gefahr, dass demokratisierungsbefürwortende Kräfte schlecht abschneiden und stattdessen populistische und nationalistische Kräfte dominieren. Auf der anderen Seite sind es gerade die Demokratisierungsaktivisten, die nach der Ablösung eines autoritären Regimes auf umgehende Wahlen drängen, um möglichst rasch

eine legitimierte Regierung zu installieren. Dieser Forderung kann sich die internationale Demokratisierungspolitik kaum verweigern, will sie nicht die Enttäuschung ebendieser Kräfte und den Verlust von Einflussmöglichkeiten in Kauf nehmen. Vor diesem Dilemma stehen im Übrigen auch die Demokratisierungsbefürworter in fragilen Staaten: Die Wahlen in einem ungünstigen Umfeld durchzuführen birgt das Risiko unerwünschter Nebenwirkungen, zum Beispiel einer internationalen Isolierung (Palästinensische Autonomiegebiete 2006) oder eines Eingreifens von Sicherheitskräften (Militärputsch Algerien 1991). Werden die Wahlen hingegen auf die lange Bank geschoben, stärkt dies möglicherweise demokratisierungsskeptische Kräfte, die von einer Regimetransformation den Verlust ihrer Macht erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist die internationale Demokratisierungspolitik gut beraten, sich klar auf die Seite der Demokratisierungsbefürworter vor Ort zu stellen. Sie sollte aber deren Einschätzung der lokalen politischen Verhältnisse nutzen, um zu einer Bewertung der möglichen Gefahren zu kommen, die mit Wahlen unter den jeweiligen spezifischen Bedingungen einhergehen. Auf dieser Grundlage lassen sich dann die Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen, die ein bestimmter Wahlzeitpunkt für den örtlichen Transformationsprozess wie auch für die internationale Politik hätte. Das Ergebnis dieser Kalkulation mag sein, das Risiko schneller Wahlen mitzutragen, etwa weil die Alternativen – zum Beispiel eine drohende autoritäre Herrschaft, Fremdbestimmung oder Chaotisierung – noch weniger wünschenswert erscheinen.

Die Entscheidung über den Zeitpunkt von Wahlen kann ohnehin nicht von außen vorgegeben werden, da die Glaubwürdigkeit eines Demokratisierungsprozesses wesentlich von seiner lokalen Verankerung abhängt. Sie muss den politischen Kräften vor Ort überlassen bleiben, die möglicherweise – aus durchaus guten Gründen (wie eben beschrieben) – bereit sind, wahlbezogene Gewalt in Kauf zu nehmen. Die internationale Demokratisierungspolitik kann jedoch Angebote machen, die den Übergang zu einem politischen System erleichtern, in dem kompetitive Wahlen über die Machtverteilung entscheiden. Gerade unter Bedingungen von fragiler oder begrenzter Staatlichkeit können alternative Formen politischer Partizipation interessante Zwischenlösungen auf dem Weg

zur Demokratisierung sein.⁸³ Dazu zählen Runde Tische, Räte (Rat der Weisen bzw. der Ältesten) und auch traditionelle Konsultativverfahren (Palaver, Schura, Jirga usw.).⁸⁴ Ein dosierter Rückgriff auf solche traditionellen Foren kann dazu beitragen, den Sprung von einem prinzipiell konsensorientierten zu einem wettbewerbsorientierten Politikverständnis gesellschaftlich so abzusichern, dass der Widerstand gegen die Transformation minimiert wird. Um dies zu erreichen, müssen die Integrations-, Legitimitäts- und Modernisierungspotentiale dieser Partizipationsformen öffentlich diskutiert und bewertet werden, was selbst schon einen Schritt zum politischen Pluralismus darstellt. Insofern bedeutet der Einbau alternativer Formen politischer Partizipation in internationale Transformations- und Demokratisierungsangebote für fragile Staaten auch nicht, auf das langfristige Ziel der Demokratisierung zu verzichten, sondern lediglich die Fixierung auf Wahlen zu mindern.

83 Verschiedene Stränge der Governance-Forschung untersuchen die vielfältigen Formen des Regierens jenseits eines modernisierungstheoretisch durchdrungenen und letztlich sehr westlich geprägten Staats- und Politikverständnisses, vgl. Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008 (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41), oder auch Risse/Lehmkuhl (Hg.), *Regieren ohne Staat?* [wie Fn. 5].

84 Es versteht sich von selbst, dass grundlegende normative und politische Maßstäbe eingehalten werden müssen, damit diese Zwischenschritte international unterstützt werden können, vgl. Brozus, *Statebuilding in der Legitimitätskrise* [wie Fn. 6]. Die damit einhergehende Problematik, die vor allem das Verhältnis von kosmopolitischen Normen und politisch-kultureller Kontextsensibilität betrifft, analysiert z.B. Christoph Daniel Schaefer, »Local Practices and Normative Frameworks in Peacebuilding«, in: *International Peacekeeping*, 17 (2010) 4, S. 499–514.

Abkürzungen

ACCORD	African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (Durban)
AU	Afrikanische Union
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CIPEV	Commission of Inquiry into Post-Election Violence
CIS	Commonwealth of Independent States
EED	European Endowment for Democracy
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EISA	Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (Johannesburg)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ETA	Euzkadi ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
EUFOR	European Union Force
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
HRW	Human Rights Watch
IFS	Instrument für Stabilität
MCA	Millennium Challenge Account
MENA	Middle East and North Africa
NED	National Endowment for Democracy
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
OSF	Open Society Foundations
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SCO	Shanghai Cooperation Organization
UN	United Nations
UNOWA	United Nations Office for West Africa
USAID	The United States Agency for International Development (Washington, D.C.)
ZIF	Zentrum für internationale Friedenseinsätze (Berlin)

Literaturhinweise

Lars Brozus, Daniela Kietz, Nicolai von Ondarza
 »Die Entwicklung des EU-Systems zwischen Reformmüdigkeit und Integrationsdruck. Möglichkeiten und Grenzen des Pragmatismus«, in:
 Annegret Bendiek, Barbara Lippert, Daniela Schwarzer (Hg.),
Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik
 SWP-Studie 18/2011, Juli 2011, S. 9-18
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_sw_d_ks.pdf>

Lars Brozus, Hans-Henning Schröder
Autoritäre Regime als Herausforderung für die Außenbeziehungen Deutschlands und der EU
 Arbeitspapier FG 2/FG 5, 1/2011, Juli 2011
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Shh-Bzs_Autoritarismus_AP2011.pdf>

Lars Brozus
Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt
 SWP-Aktuell 52/10, Juni 2010
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A52_bzs_ks.pdf>

Christian Wagner
Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien
 SWP-Studie 21/09, August 2009
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S21_wgn_ks.pdf>

Claudia Zilla
Wahlen in Lateinamerika. Die problematische Handhabung einer demokratischen Institution
 SWP-Aktuell 30/09, Juni 2009
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A30_zll_ks.pdf>

Citha D. Maaß
Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat
 SWP-Studie 4/07, Februar 2007
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S04_mss_ks.pdf>