

Wer die Wahl hat, ist in Gefahr?

Wahlen als Erfolgs- und Risikofaktor
für Friedensprozesse



Dokumentation der
Podiumsdiskussion zum
Internationalen Friedenstag 2013

Bonn, 22. September 2013

Wer die Wahl hat, ist in Gefahr?

Wahlen als Erfolgs- und Risikofaktor
für Friedensprozesse

Dokumentation der Podiumsdiskussion zum
Internationalen Friedenstag 2013

Bonn, 22. September 2013

mit

Angelika Spelten,
Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Köln

Dr. Judith Vorrath,
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Stephan Ziegler,
Swisspeace, Bern

Moderation: **Natascha Zupan,**
Leiterin der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), Bonn

Grußwort: **Horst Naaß,**
Bürgermeister der Stadt Bonn

Eine Dokumentation der Diskussion von Dr. Susanne Reiff

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Friedrich-Ebert-Stiftung



Inhalt

Die Referentinnen und der Referent skizzierten zunächst ihre Perspektive auf das übergreifende Thema „Wahlen und Demokratie in Postkonfliktländern“. Im Zuge der Podiumsdiskussion thematisierten sie dann vor allem die zentrale Bedeutung lokaler Akteure und die Rolle und Möglichkeiten von externer Unterstützung für Wahlen und Demokratisierung. Die Dokumentation der Veranstaltung greift diese drei Themenblöcke auf und fasst die zentralen Aussagen hierzu zusammen. Sie orientiert sich damit nur zum Teil am chronologischen Verlauf der Veranstaltung.

04 Editorial

05 Wahlen und Demokratisierung in (Post-)Konfliktländern

05 Wahlen nach bewaffneten Konflikten – ein Überblick aus Subsahara-Afrika // Dr. Judith Vorrath

06 Die schwierigen Rahmenbedingungen für Wahlen // Stephan Ziegler

07 Demokratie und Wahlen – ein Lernprozess // Angelika Spelten

08 Diskussion

09 Im Zentrum des Geschehens: lokale Akteure

09 Die lokale Perspektive zählt // Angelika Spelten

10 Wählen – ein Privileg // Dr. Judith Vorrath

10 Lokale Akteure: zentrale Partner für Wahlen // Stephan Ziegler

11 Diskussion

12 Wenn externe Akteure Wahlen nach gewaltsamen Konflikten unterstützen....

12 Die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft // Stephan Ziegler

13 Wahlunterstützung – ein schwieriges Unterfangen // Dr. Judith Vorrath

13 Die westliche Perspektive // Angelika Spelten

14 Diskussion

15 Fazit

16 Kurz vorgestellt: Dr. Judith Vorrath, Angelika Spelten und Stephan Ziegler

17 Die Veranstalter im Überblick

18 Impressum

Editorial

→ **Dr. Wolfgang Heinrich** | Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

→ **Marius Müller-Hennig** | FriEnt

→ **Martin Weinert** | FES

Wahlen in fragilen Staaten und in (Post-)Konfliktgesellschaften verlaufen meist nicht so komplikationsfrei und ohne Störfälle wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Daher richteten wir am Tag der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 bei unserer jährlichen gemeinsamen Podiumsdiskussion den Blick auf Wahlen in Ländern, die einen gewaltsamen Konflikt hinter sich haben. Hier sollen Wahlen einen wichtigen Beitrag zum Frieden leisten.

Die Veranstaltung im Bonner Alten Rathaus war wie auch in den vergangenen Jahren Teil des Programms der Bonner Friedenstag, die immer rund um den Internationalen Friedenstag am 21. September stattfinden.

„Wer die Wahl hat, hat die Qual“ – für manche mag es eine Qual sein, sich für eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu entscheiden und einen Wahlzettel in die Urne zu werfen. Dass diese Qual eigentlich ein großes Privileg ist, zeigt der Titel der Diskussionsrunde: „Wer die Wahl hat, ist in Gefahr?“.

In vielen Ländern bedeutet die Stimmabgabe für die einzelnen Wähler – aber auch für ganze Gesellschaften – eine tatsächliche Gefahr. Es drohen der Ausbruch oder der Rückfall in Gewalt und Konflikt. Weil aber die Einschätzungen darüber auseinandergehen, wie groß diese Gefahr ist und wie man mit ihr umgehen sollte, haben wir den Titel mit einem Fragezeichen versehen.

Wahlen als Basis für Frieden und Entwicklung?

Wahlen und Referenden sind aus Friedensprozessen kaum noch wegzudenken. Sie gelten heute in der Regel als zentrale Voraussetzung, um Frieden zu festigen, Übergangsregierungen durch eine gewählte Regierung zu ersetzen, Mitglieder für verfassungsgebende Versammlungen zu bestimmen oder über eine neue Verfassung abzustimmen. Fast jedes Friedensabkommen, an dessen Zustandekommen die internationale Staatengemeinschaft beteiligt ist, beinhaltet Wahlen bald nach Beendigung des gewaltsamen Konflikts. Diese Strategie basiert auf zwei Grundüberzeugungen:

1. Sobald die Konfliktparteien keine Gewalt mehr anwenden, soll schnell ein demokratisches Regierungssystem aufgebaut werden.
2. Freie und faire Wahlen sind Voraussetzung, um einem Regierungssystem und den Funktionsträgern in diesem System gesellschaftliche Legitimität zu verleihen.

Die Realität hält sich allerdings nicht immer an derartige Grundsätze. So lösten Wahlen in jungen Demokratien wie Algerien, Burundi und Ex-Jugoslawien Bürgerkriege aus. Nach den Umbrüchen in Tunesien zu Beginn des Arabischen Frühlings 2011 kam es trotz der durchgeführten Wahlen zu Anschlägen auf Politiker und gewaltsamen Auseinandersetzungen. Auch dort, wo Friedensverhandlungen die Bürgerkriege beendeten, also etwa in

Somalia, der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik, führten Wahlen nicht dazu, dass sich ein funktionierender Staat entwickelte und der vermeintliche Frieden nachhaltig konsolidiert werden konnte.

Westliche Agenda?

Staaten, die gerade einen gewaltsamen Konflikt hinter sich haben, stehen also vor der Aufgabe, das politische System grundlegend zu reformieren und dabei gleichzeitig die heterogenen Interessen und Erwartungen der ehemaligen Konfliktparteien zu integrieren. Wahlen sind mittlerweile ein fester Bestandteil aller Strategien der internationalen Gemeinschaft, um dies zu erreichen. Aber welchen Beitrag können Wahlen tatsächlich leisten, wenn die Gesellschaften noch von tiefem Misstrauen und vehementen Interessenskonflikten geprägt sind? Sind sie nicht vor allem auch ein Ausdruck eines westlichen Demokratie- und Staatsverständnisses und entsprechen vielleicht gar nicht immer den Anforderungen der jeweiligen Gesellschaften? Und wann ist der beste Zeitpunkt dafür, Wahlen durchzuführen, damit sie möglichst stabilisierend wirken und den Frieden fördern?

Diesen Fragen wollten wir uns im Rahmen der Diskussion ehrlich stellen. Und diese Fragen sind es auch, die sich verantwortliche Entscheidungsträger jedes Mal aufs Neue vor Augen führen sollten, wenn in einem von Konflikt geprägten Land der Ruf nach baldigen Wahlen laut wird.

Wahlen und Demokratisierung in (Post-)Konfliktländern

Dr. Judith Vorrath // **Wahlen nach bewaffneten Konflikten – ein Überblick aus Subsahara-Afrika**

Auch wenn es nicht den Anschein haben mag, sind Wahlen in Ländern Subsahara-Afrikas häufig nicht gewalttätig. Selbst viele Länder mit einer Konfliktvorgeschichte führten in den vergangenen Jahren gewaltfreie Wahlen durch. Das ergab eine Untersuchung von 46 nationalen Wahlen zwischen 2010 und Mitte 2012 in 29 afrikanischen Ländern südlich der Sahara.

Dennoch schlagen Wahlen in Nachkriegsgesellschaften mitunter in Gewalt um. Dabei sind die Wahlen selbst nur selten die Ursache von Gewalt; vielmehr verschärfen sie bestehende Konflikte oder lösen bei schwelenden gesellschaftlichen oder politischen Spannungen Gewalt aus. Dies liegt daran, dass Wahlen die Machtverhältnisse im Land festlegen und legitimieren sollen. In Nachkriegsgesellschaften akzeptieren aber nicht alle Akteure die politischen Spielregeln und eine friedliche Art des Machtkampfs.

Wenn es bei Wahlen zur Anwendung von Gewalt kommt, muss dies noch nichts über die Qualität der Wahlen insgesamt aussagen. Natürlich deutet wahlbezogene Gewalt grundsätzlich darauf hin, dass wichtige Akteure sich nicht an die verfassungsmäßig festgelegten Regeln halten. Gleichzeitig gibt es aber Fälle wie Nigeria, wo die Parlaments- und Präsidentschaftswahl im April 2011 gegenüber früheren Urnengängen allgemein als wesentlich freier und fairer bewertet wurde, es aber gleichzeitig deutlich mehr Gewalt im

Umfeld der Wahlen gab. Umgekehrt gilt auch, dass gewaltfreie Wahlen kein Indikator für Frieden sind; es ist einfach durch die Wahlen kein nennenswerter Anstieg von Gewalt zu verzeichnen.

In Afrika südlich der Sahara endeten einige Konflikte mit dem militärischen Sieg einer Konfliktpartei. Auch dort hielten die Regierungen mit einigem zeitlichen Abstand Wahlen ab, so etwa in Ruanda und Uganda. Sie dienten in erster Linie der nachträglichen demokratischen Legitimierung der Machthaber. Für die Wahlen selbst ist dies eine komplett andere Ausgangsbasis als bei Wahlen, die direkt einem bewaffneten Konflikt folgen und Teil eines Friedensabkommens sind.

Der Konflikt wirkt weiter...

Bei dem mittlerweile gängigen Abhalten von Wahlen nach einer ausgehandelten Übergangsphase ist der Begriff „post-conflict“ zum Teil irreführend. Häufig endet die Gewalt nicht unbedingt mit dem offiziellen Friedensschluss. Wenn Wahlen bei anhaltender Unsicherheit wie in der Demokratischen Republik Kongo oder Mali stattfinden, hat das naturgemäß massive Auswirkungen auf den Wahlprozess. Gleichzeitig ist der Druck für möglichst schnelle Wahlen oft hoch, nicht zuletzt da internationale Akteure einen legitimierten Gegenpart brauchen und die Machtfrage nach innen geklärt werden muss.

Gewinnen Rebellenbewegungen die ersten Wahlen nach einem gewaltsamen Konflikt wie etwa in Burundi, kann dies nicht nur auf Einschüchterung, sondern durchaus auch auf ihre hohe Legitimität in der Bevölkerung zurückzuführen sein. Doch als politische Parteien agieren sie meist noch nach der Konfliktlogik, also autoritär und wenig partizipativ oder demokratisch. Im Vordergrund steht dann auch meist der Versuch, trotz enttäuschter Erwartungen vieler Bürger die eigene Macht zu konsolidieren, was dann bei den zweiten oder dritten Wahlen nach Ende des Gewaltkonflikts voll zum Tragen kommt. Daher gelten diese Wahlen auch als gewaltanfälliger als jene Wahlen, die unmittelbar nach einem Konflikt stattfinden. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass die internationale Unterstützung und Aufmerksamkeit bei den zweiten oder dritten Wahlen meist wesentlich geringer ist.

Grundsätzlich entscheidet sich der Verlauf einer Wahl nicht am Wahltag selbst. Vielmehr spielt die Zeit vor und nach der Wahl die zentrale Rolle. In der Demokratischen Republik Kongo stellten Beobachter am Tag der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im November 2011 trotz Unregelmäßigkeiten keine extremen Manipulationen fest. Allerdings hatte Amtsinhaber Joseph Kabila bereits Monate zuvor die Verfassung so geändert, dass seine Wiederwahl fast garantiert war. Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) war deshalb infrage gestellt



worden, ob überhaupt Wahlbeobachter ins Land entsendet werden sollten. Aber was wäre die Alternative zu Wahlen gewesen?

Wahlen: Anerkanntes Mittel zur Legitimation

Fast alle Länder Subsahara-Afrikas halten zumindest nominal Mehrparteiwahlen ab. Die einzigen Ausnahmen sind Eritrea, Swasiland und Somalia. Zwar dienen Wahlen in Subsahara-Afrika häufig mehr einer Legitimierung nach außen als nach innen, doch auch

die Afrikanische Union (AU) hat das liberale Friedensmodell und die damit verbundenen Vorstellungen über demokratische Wahlen weitgehend übernommen.

Zudem hat sich beispielsweise Somaliland, das als Beispiel für eine erfolgreiche Staatsbildung „von unten“ gilt – ohne international anerkannt und nennenswert unterstützt worden zu sein – für Wahlen entschieden. Es ist also zumindest voreilig, Wahlen in Subsahara-Afrika als ausschließlich von außen lanciert zu bewerten. Vermeintliche Al-

ternativen haben zudem ihre eigenen Schwierigkeiten. Traditionelle Autoritäten als politische Entscheidungsträger anzuerkennen, scheint in einigen Kontexten wie in Afghanistan naheliegend. Doch bewaffnete Konflikte verändern häufig die lokalen Machtstrukturen, und als traditionell titulierte Autoritäten haben ihre Stellung möglicherweise erst mit Waffengewalt erlangt. Ihre Legitimität muss demnach ebenso hinterfragt werden wie die von Amtsinhabern, die durch Fassade-Wahlen an die Macht gekommen sind.

Stephan Ziegler // Die schwierigen Rahmenbedingungen für Wahlen

In Nachkriegsgesellschaften gestalten sich die Rahmenbedingungen für demokratische Wahlen oft schwierig. Wahlen in Gesellschaften, die kurz zuvor einen gewaltsamen Konflikt ausgeglichen haben, können ihre legitimierende Funktion nur erfüllen, wenn sie demokratische Mindeststandards erfüllen und alle Akteure die vereinbarten Regeln prinzipiell einhalten. Der rechtliche Rahmen, vor allem das Wahlgesetz, ist oft zu vage formuliert und Gegenstand zäher politischer Verhandlungen. In Friedensverträgen finden sich deshalb oft zusätzliche Bestimmungen zum geltenden Wahlgesetz, die aber nur Übergangscharakter haben, wie dies in Burundi oder Cote d'Ivoire der Fall war.

Staatliche Strukturen sind meist nicht ausreichend vorhanden oder verfügen über wenig Legitimität. Insbesondere

Wahlbehörden werden oft nicht als unabhängig wahrgenommen, was die Integrität der Wahlen erheblich beeinträchtigen kann und somit deren Konfliktpotenzial erhöht. Unzureichend geführte und unvollständige Wählerregister sind ein weiterer Faktor, der die Legitimationsfunktion von Wahlen in Konfliktgebieten vermindert. Bei den Präsidentenwahlen in Mali vom Juli 2013 fehlte etwa der gesamte Geburtsjahrgang 1994 in den Wählerlisten. Problematischer als solche technischen Unzulänglichkeiten ist der Ausschluss von ganzen Bevölkerungsgruppen oder Flüchtlingen aus politischen Gründen.

Strukturell schwach ausgebildete und stark personalisierte politische Parteien mit wenig programmatischem Inhalt werden ihrer zentralen Rolle in einem Wahlprozess nur selten gerecht. Die

zur Wahl antretenden Parteien sind oft keine Parteien nach demokratischen Vorstellungen, sondern wie etwa in Burundi bewaffnete Gruppen, die durch die Wahlen die politische Bühne betreten und sich Legitimation verschaffen wollen.

Gerade in Ländern wie Burundi, der Demokratischen Republik Kongo oder im Südsudan fehlen neben dem technischen Know-how auch die finanziellen Mittel, um demokratische Wahlen durchzuführen. Wahlen in Nachkriegskontexten sind teuer, wozu die internationale Gemeinschaft erheblich beigetragen hat. Die operative Durchführung der Präsidentschaftswahlen 2010/2011 in Haiti kostete etwa 30 Millionen US-Dollar. Dieser Betrag enthält noch nicht die Kosten für die umfangreichen begleitenden Sicherheitsvorkehrungen. In solchen Kontexten



betragen die Kosten pro Wähler teilweise zwischen 7 und 30 US-Dollar, während in unseren Breitengraden der Standardwert pro Wähler zwischen 1 und 3 US-Dollar beträgt.

In Anbetracht der Armut, der mangelnden Grundversorgung und der hohen Analphabetenrate werden immer wieder Stimmen laut, die die Bedeutung von Wahlen und letztlich von Demokratie in solchen Kontexten als gering einstufen. „Zuerst Entwicklung und dann Demokratie“ scheint die Devise zu sein.

Ein solcher Ansatz ist aber fehlgeleitet, da er sowohl die demokratischen Aspirationen vieler Gesellschaften untergräbt und das komplexe Verhältnis zwischen Demokratie und Entwicklung zu einseitig auslegt. Gerade demokratische Aushandlungsprozesse ermöglichen es einer Gesellschaft, derartige Probleme konstruktiv und partizipativ anzugehen.

Angelika Spelten // Demokratie und Wahlen – ein Lernprozess

Wenn die Qualität von Wahlen in Nachkriegsgesellschaften durch westliche Beobachter kommentiert wird, stellt sich die Frage: Hat es einen besonderen Nutzen für die Stabilisierung des Landes, wenn der Westen die Einhaltung technischer Standards bei den Wahlen attestiert? Wie hilfreich ist es für die Lösung der Konflikte zwischen politischen Kontrahenten vor Ort, wenn externe Beobachter den Prozess und das Ergebnis einer Wahl für legitim

Vor den Wahlen, nach den Wahlen

Selbst wenn Wahlen einigermaßen gut organisiert sind und entsprechende demokratische Standards berücksichtigen, ist dies kein Garant dafür, dass die Wahlen auch als Erfolg gewertet werden können. So waren etwa die Wahlen in Cote d'Ivoire 2010 aus technisch-organisatorischer Sicht einwandfrei. Dennoch führten sie zu einem Aufflammen des bewaffneten Konflikts. Ein Grund hierfür war sicherlich, dass die ehemaligen Rebellen und Milizen nicht entwaffnet und das Wahlresultat durch juristische Spielereien, wie dies oft vorkommt, verändert wurden.

Während die ersten Wahlen nach gewaltsamen Konflikten großes mediales Interesse auf sich ziehen und in der Regel von der internationalen Gemeinschaft finanziert und von internationalen Organisationen unterstützt werden, sind die zweiten und dritten Wahlen nach Konflikte meist unter-

finanziert, weil sich zu diesem Zeitpunkt der Fokus der internationalen Gemeinschaft auf andere Kontexte richtet.

Viele Prozesse im Rahmen von Wahlen und ihrer Vorbereitung beginnen schon lange vor dem Wahltag und dauern weit darüber hinaus an. Dies erfordert eine längerfristige Unterstützung und Wahlbeobachtung als dies meist der Fall ist. Durch die mittlerweile weit verbreitete Ansicht, Wahlen mehr als Prozesse denn als Ereignisse zu begreifen, hat sich die Finanzierung und Unterstützung von Wahlen in Nachkriegsgesellschaften in den vergangenen Jahren verbessert.

Internationale Wahlunterstützung zielt somit darauf ab, die rechtlichen, politischen und technischen Ausgangsbedingungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu verbessern und diese auch besser gesellschaftlich einzubetten.

halten? In vielen Fällen muss man wohl davon ausgehen, dass „technisch erfolgreiche“ oder „qualitative“ Wahlen vor allem im Interesse des Westens sind, da man nur auf diese Weise einen nach „unseren Spielregeln“ legitimierte Partner für die internationale Kooperation gewinnt.

Ob durch formal einwandfreie Wahlen jedoch auch die politischen Prozesse und Verfahren innerhalb der Ge-

sellschaften tatsächlich größere Legitimität erhalten und einen Beitrag zur friedlichen Regelung leisten, ist aber eine andere Frage, die mit Skepsis zu betrachten ist.

Der Aufbau demokratischer Institutionen ist ein Lernprozess. Das gilt nicht nur für die staatlichen Institutionen selbst, sondern auch für die Bevölkerung. Erst wenn in den Gesellschaften das Verständnis entsteht, dass auch

politisch unliebsame Entscheidungen zu akzeptieren sind, wenn sie nach vereinbarten Regeln und Normen zustande kommen, kann eine formale Demokratie auch zur politischen Stabilisierung beitragen.

Eine wichtige Rolle spielen dabei nicht nur politische Parteien, sondern auch die Zivilgesellschaft. Sie kann demokratische Prinzipien in die Gesellschaft hineinbringen, etwa die Einhaltung der Menschenrechte einfordern und Möglichkeiten der Partizipation bieten. Bei der externen Unterstützung von Wahl- und Demokratisierungsprozessen erhält die Zivilgesellschaft daher auch viel Aufmerksamkeit von westlichen Partnern.

Keine Perfektion erwarten

Demokratie einzuüben benötigt Zeit. Das trifft insbesondere für Gesellschaften

zu, die noch wenig Erfahrung mit demokratischen Strukturen haben. Deshalb ist es auch notwendig, dass die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen langfristig angelegt ist und auch dann weitergeht, wenn die demokratischen Spielregeln verletzt wurden – nach dem Motto „Stay engaged, but differently“.

Es muss allen Beteiligten klar sein, dass während solcher Lernprozesse Regelverletzungen und Fehler passieren können. Natürlich kann es auch bewusste politische Manipulation geben. Wenn aber Wahlkommissionen auf unvorhergesehene Schwierigkeiten kurzfristig reagieren und dabei politisch ungeschickt agieren oder ihr Mandat überschreiten, so kann das schlicht ein Fehler sein, der weniger mit gezielter Manipulation als mit mangelnder Erfahrung zu tun hat. Ungenauigkeiten bei der Übertragung

von Wahlergebnissen oder Funktionsstörungen bei elektronischen Wahlregistern fallen dann schon in einen Graubereich.

Zu hohe Erwartungen gehören sicher zu den größten Risiken für den Erfolg von Wahlen in Post-Konflikt Situationen. Dabei legen nicht nur internationale Akteure oftmals überzogene Maßstäbe an. Auch die Erwartungen der Bevölkerung gilt es zu beachten und so zu managen, dass enttäuschte Erwartungen nicht in erneute Gewalt als Mittel zur Aushandlung verschiedener Positionen münden.

Diskussion

Freie und faire Wahlen sind meist ein zentraler Bestandteil von Friedensverträgen, die einen Bürgerkrieg beenden sollen. Zunächst übernimmt häufig so lange eine Interimsregierung die Regierungsgewalt, bis die Wahlen durchgeführt werden. Diese gelten dann als offizielles Ende des Friedensprozesses.

Es wäre aber ein Fehler, den Blick in Nachkriegsgesellschaften zu sehr auf die Wahlen selbst zu richten. Die Zeit zwischen Wahlen ist oft viel wichtiger für die Stabilisierung eines Landes. In dieser Zeit werden etwa Institutionen aufgebaut, die ihre Legitimität schon vor der Wahl unter Beweis stellen müssen.

Ein wichtiges Element von Demokratie ist die Teilhabe der Bevölkerung am politischen Prozess. Diese Partizipation basiert auf zwei Aspekten: Zum einen müssen Verfahren etabliert werden,

die die Mitbestimmung der Bürger ermöglichen, beispielsweise Wahlen oder Volksabstimmungen. Zudem bedarf es einer demokratischen Kultur, die gesellschaftliche Aushandlungsprozesse ermöglicht. In Ägypten stellte sich seit dem Ende der Ära Mubarak etwa immer wieder die Frage, wie weit die Machthaber auf ihren politischen Gegner eingehen sollten. Hier zeigte sich, dass das Prinzip „The winner takes it all“ selten langfristigen Erfolg hat.

Wichtige Voraussetzungen für demokratische Wahlen sind Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit. Für den demokratischen Wettbewerb bei Wahlen müssen demokratische Prinzipien auch für die Parteien gelten, die zur Wahl antreten. In vielen afrikanischen Parteien existiert jedoch keine innerparteiliche Demokratie. Das bedeutet, dass die Hauptakteure von Wahlen sich nicht immer automatisch

auch demokratischen Prinzipien verpflichtet fühlen.

Während sich die internationale Gemeinschaft in der Regel auf nationale Wahlen konzentriert, finden auch Wahlen auf kommunaler Ebene statt. Sind diese Wahlen besser geeignet, um demokratische Wahlen einzuüben, weil die Personen und Probleme näher am täglichen Leben der Wahlbevölkerung sind? Das Problem ist, dass Kommunalwahlen aus organisatorischer Sicht sehr komplex sind. Es ist wesentlich einfacher, eine Präsidentschaftswahl mit zwei Kandidaten landesweit zu organisieren als viele kleine Kommunalwahlen mit unterschiedlichen Kandidaten und womöglich auch anderen Parteien. Zudem verfügen Parteien, die schon auf nationaler Ebene nur schwach organisiert sind, auf kommunaler Ebene oft über ein noch schwächeres Profil.

Im Zentrum des Geschehens: lokale Akteure

Angelika Spelten // Die lokale Perspektive zählt

Um die gesellschaftspolitische Bedeutung von Wahlen in Nachkriegsgesellschaften richtig einzuordnen und das Risiko eines gewaltsamen Scheiterns beurteilen zu können, ist es unabdingbar, die Einschätzung der Bürger vor Ort zu hören. Nicht selten besteht die berechtigte Sorge, dass der Wahlkampf und die endgültige Entscheidung über die Machtverteilung das gesellschaftliche Klima und das Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen erneut belasten. Bei solchen Konstellationen sollten die westlichen Geber den Druck auf zeitnahe Wahlen etwas zurücknehmen. Wenn in großen Bevölkerungsteilen der Wunsch nach Stabilität und nach physischer Sicherheit größer ist als der nach Wahlen, sollten externe Akteure dies respektieren. Für sie ist es nicht einfach, hierzu eine sichere Einschätzung zu entwickeln, sie suchen allerdings auch nicht sehr oft danach. In der Regel sind sie davon überzeugt, dass die Wahlen zur Stabilisierung beitragen.

So warben die westlichen Staaten aus eigener Überzeugung lange Zeit damit, dass der Aufbau eines demokratischen Gesellschaftssystems die Voraussetzung für Wohlstand und Frieden sei. Doch der wirtschaftliche Erfolg Chinas und anderer Länder, die nicht ausschließlich demokratischen Prinzipien folgen, schwächt dieses Argument. Auch wenn es sicherlich in allen Gesellschaften weltweit Anhänger und Befürworter des demokratischen Gesellschaftsmodells gibt, wird doch das

Beharren auf relativ starre Formate und zeitliche Abläufe zunehmend als postkolonial und ignorante Attitüde wahrgenommen.

Viele externe Akteure ignorieren, dass die Grundlagen für Legitimität in Afrika oft anders gesehen werden als in Europa. Während die Legitimität juristischer Entscheidungen oder der Verfassungsinstitutionen in Europa auf der Einhaltung festgelegter Verfahren basiert, kann das im afrikanischen Kontext genau umgekehrt sein. Erst wenn das Ergebnis eines Prozesses oder die Entscheidung einer Institution den Erwartungen entspricht, bestätigt dieses Ergebnis in der Wahrnehmung der Bevölkerung die Legitimität der Institution.

Das Beispiel Kenia

Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen in den Ländern des globalen Südens haben durchaus die Erwartung, dass westliche Akteure mit-helfen, die Risiken von Wahlen zu begrenzen. Allerdings ist die politische Dynamik oft so groß, dass sich die Risikofaktoren, die es positiv zu beeinflussen gilt, sehr schnell ändern können. Dies wird am Beispiel Kenia deutlich: In einer Analyse von Risikofaktoren für erfolgreiche Wahlen, die von kenianischen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Frühjahr 2012 erstellt wurde, stand die Sorge vor terroristischer Destabilisierung ganz oben auf der Liste, weil Kenia im Herbst 2011 eine Militärintervention begonnen hatte. Bei der Aktu-

alisierung der Risikoanalyse ein halbes Jahr später hatte sich die gesellschaftliche Stimmung deutlich verändert. Jetzt heizte die Kontroverse um die Anklage eines der Präsidentschaftskandidaten beim Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag die politische Stimmung gefährlich auf, sodass die kenianischen zivilgesellschaftlichen Akteure an dieser Stelle den größten Bedarf an de-eskalierenden Maßnahmen sahen.

Es ist für externe Entwicklungs- und Friedensorganisationen notwendig, diese Stimmungsschwankungen vor Ort zu erfassen. Einen guten Zugang bieten in der Regel lokale Partnerorganisationen.

Es ist wichtig, dass die Einschätzungen aus der betroffenen Region auch im Norden wahrgenommen werden. So hat FriEnt im Vorfeld der Wahlen 2013 kenianische Partner aus dem Kreis seiner Mitglieder nach Deutschland eingeladen – von regierungsnahen Gruppen über Kirchenvertreter, säkulare Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Menschenrechtsgruppen. Sie boten mit ihrem konkreten Wissen um die Situation in Kenia der Bundesregierung, dem Bundestag und der Europäischen Kommission eine zusätzliche Orientierungsmöglichkeit für die eigene Positionierung an. Das Angebot eines solchen Gesprächs stieß in Berlin und Brüssel jedoch erst in dem Moment auf Interesse, als der Wahlprozess eine äußerst kritische Wendung nahm.



Dr. Judith Vorrath // Wählen – ein Privileg

Viele Menschen in Afrika nehmen einiges auf sich, um sich an Wahlen zu beteiligen. Oft liegen die Wahllokale stundenlange Fußmärsche von den Dörfern der Wähler entfernt und sie warten in langen Schlangen, bis sie ihre Stimme abgeben können. Es ist wichtig, dass diese Menschen nicht enttäuscht werden. Bei den Wahlen in der DR Kongo gingen in der Hauptstadt Kinshasa zum Beispiel 20 Prozent der Stimmen verloren. Solche Vorfälle

führen dazu, dass die Menschen in Zukunft Wahlen wesentlich negativer wahrnehmen. Deshalb ist es so wichtig, auch zwischen Wahlen das Vertrauen der Menschen in demokratische Strukturen zu stärken.

Überall in Subsahara-Afrika artikulieren Menschen das Bedürfnis nach Mitbestimmung. Diese demokratischen Kräfte, die sich etwa in politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Grup-

pierungen bündeln, sind eine wichtige Voraussetzung für die Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften. Wenn sie die Chance und Zeit haben, sich zu entwickeln, dann hat Demokratie eine veritable Chance. Das Problem ist allerdings oft, dass nach gewaltsamen Konflikten in der Regel eher Menschen an den Schalthebeln der Macht sitzen, die während des Konflikts Gewalt angewandt und demokratische Prinzipien missachtet haben.

Stephan Ziegler // Lokale Akteure – zentrale Partner für Wahlen

Durch die britische und französische Kolonialherrschaft existiert in vielen afrikanischen Staaten eine traditionelle Nähe zu europäischen politischen Verfahren. Viele Menschen in Afrika fordern selbst Demokratie ein und pochen auf ihre politischen Rechte, inklusive Teilnahme an demokratischen Wahlen. So wäre bei der Einführung eines Einparteiensystems mit dem größten Widerstand nicht von außen, sondern von innen zu rechnen. Es gibt Pluralismus in Afrika, auch wenn der politische Spielraum gerade in Nachkriegskontexten leider zu oft begrenzt bleibt. Paradoxe Weise setzen viele demokratische Kräfte in Nachkriegsgesellschaften auf die internationale Gemeinschaft als Korrektiv gegenüber den fast ausnahmslos autoritär agierenden Machthabern. Lokale demokratische Akteure zeigen sich aber immer wieder enttäuscht über die zu geringe Einflussnahme der internationalen Ge-

meinschaft, allen voran der Vereinten Nationen, da die Wahlen vielmehr zur Zementierung einseitiger Machtpositionen beitragen würden als zu politischer Öffnung.

Lokale Akteure spielen die Hauptrollen bei Wahlen in Nachkriegsgesellschaften. Obwohl der Staat oder die Übergangsregierung externe Hilfe für die Durchführung der Wahlen erhalten, sind sie diejenigen, die die Hauptverantwortung für die Wahl tragen. Welche lokalen Akteure kommen in Nachkriegsgesellschaften aber überhaupt als Partner infrage? Es ist oft nicht einfach, geeignete Partner zu finden. Wahlbehörden und andere staatliche Akteure wie Justizbehörden und Sicherheitskräfte sind als Partner bereits gesetzt und lassen sich nicht aussuchen. Lokale Nichtregierungsorganisationen verfügen teilweise noch nicht über die organisationellen Kapazitäten,

um eine tragende Rolle in Wahlprozessen zu übernehmen. Sie verfolgen manchmal auch offen politische Ziele. Die zunehmende Unterstützung von lokalen NGO-Plattformen in den Bereichen Wahlbeobachtung, Wahlkonfliktprävention und politische Bildung hat jedoch zum Beispiel in Ghana, Kenia oder Liberia gute Resultate gezeigt.

Die politischen Parteien tragen die Verantwortung, im Vorfeld der Wahlen Programme zu entwickeln und die Bürger zu motivieren, ihre Stimme abzugeben. Eine bessere Einbindung der politischen Akteure in Wahlprozesse ist auch entscheidend, damit Wahlen gewaltfrei bleiben.

Internationale Akteure berücksichtigen vor Wahlen in Nachkriegsgesellschaften diese Verantwortung häufig nicht ausreichend. Es fehlt etwa die Zeit, lokale Akteure ausreichend einzubinden, und

Entscheidungen werden kurzfristig getroffen. Dies beginnt oft bereits bei der Frage nach dem Zeitpunkt von Wahlen und deren Finanzierung. Darunter leidet Partizipation und Ownership. Es ist somit notwendig, dass internati-

onale Akteure ihren lokalen Partnern – seien es staatliche, politische oder zivilgesellschaftliche Akteure – mehr Raum zur Entfaltung geben. Die Legitimität von Wahlprozessen können nur die lokalen politischen Akteure, allen voran

die Regierung, gewährleisten. Andererseits wäre in bestimmten Fällen eine stärkere politische Einflussnahme notwendig, damit Wahlen nicht zur Konsolidierung von Fassaden-Demokratien verkommen.

Diskussion

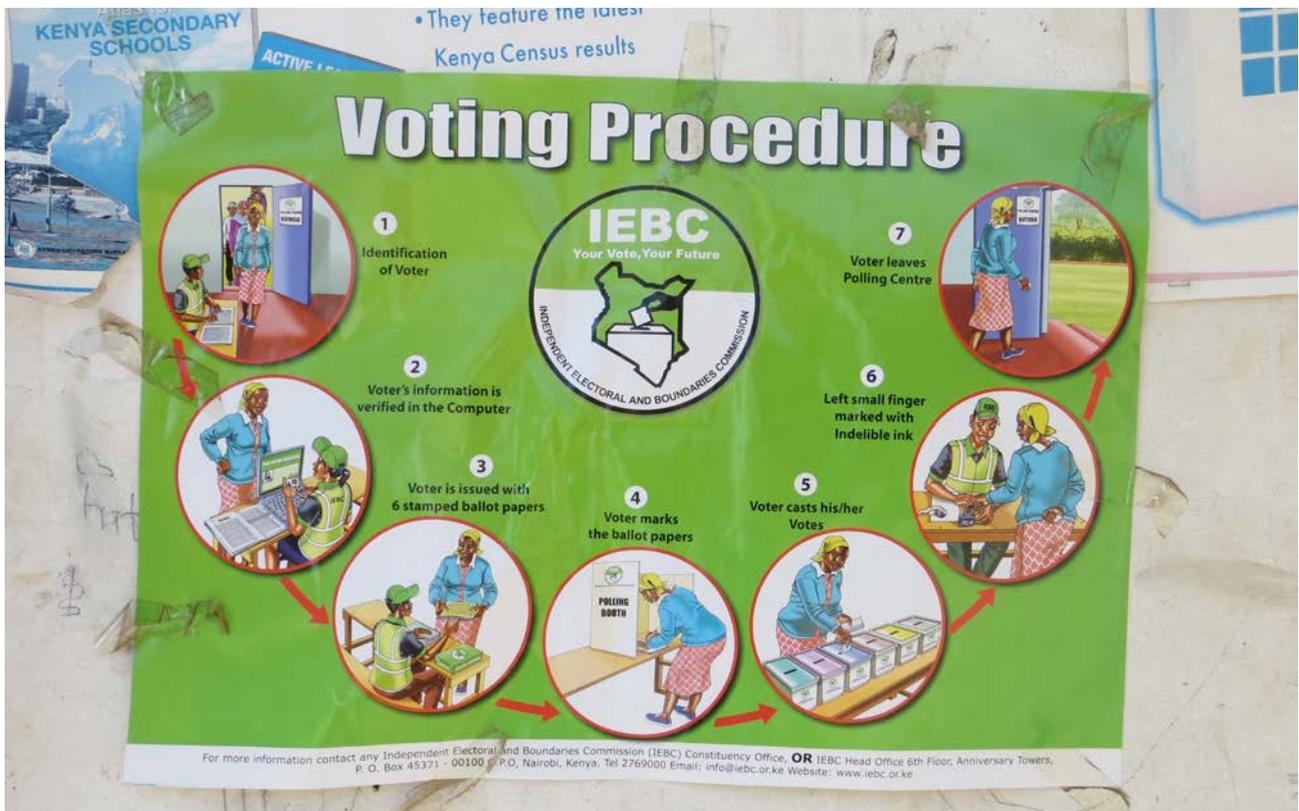
Wenn eine Gesellschaft einen gewaltsamen Konflikt durchlebt hat, dann gibt es meist wenige unbelastete politische und gesellschaftliche Autoritäten. Auch Entscheidungsfindungsmechanismen und Konfliktlösungsverfahren sehen die Bürger immer zunächst (auch) aus einer Konfliktperspektive. Damit wirkt der Konflikt auch nach seinem Ende weiter auf die Gesellschaft und die politischen Akteure. Nicht nur externe Akteure fordern mit Nachdruck demokratische Wahlen, wenn ein gewaltsamer Konflikt beendet wurde. Auch aus der Gesellschaft vor Ort heraus entsteht vielfach massiver Druck, Wahlen durchzuführen – meist artikuliert von der Opposition und der Zivilgesellschaft. Obwohl

externe und lokale Akteure mit den Wahlen dasselbe Ziel der Friedenskonsolidierung verfolgen, können ihre Erwartungen weit auseinander liegen. Das kann zu erheblichen Spannungen führen, zum Beispiel, wenn eine Seite feststellt, dass es aufgrund einer wahrscheinlichen Gewalteskalation im Umfeld der Wahlen besser wäre, die Wahlen zu verschieben.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre und die Erkenntnisse der Wissenschaft zeigen, dass die Chancen für eine stabilisierende Wirkung von freien und fairen Wahlen in Nachkriegsgesellschaften steigen, wenn bereits vor dem Konflikt eine Tradition demokratisch legitimer Herrschaft existierte.

Zudem ist es hilfreich, wenn es durchsetzungsfähige Institutionen wie etwa Polizei oder Justiz gibt, die den Missbrauch von Wahlverfahren und Populismus verhindern oder ahnden.

Umgekehrt können Wahlen nicht der Regulierung unterschiedlicher Interessen dienen, wenn die bestehenden Institutionen zu schwach sind und die Gesellschaft ethnisch, religiös oder politisch stark gespalten ist – wenn die Staaten also fragil sind. Die Mehrheit der heutigen Kriege sind innergesellschaftliche Konflikte; sie beginnen oft in fragilen oder nur scheinbar starken Staaten.



Wenn externe Akteure Wahlen nach gewaltsamen Konflikten unterstützen....

Stephan Ziegler // Die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft

Die Weltgemeinschaft erwartet von den Vereinten Nationen, dass sie die Glaubwürdigkeit und Fairness von Wahlen in jenen Nachkriegsgesellschaften garantieren, wo ihre Friedensmissionen (Peacekeeping) auf Basis von Resolutionen des Sicherheitsrates mit der Wahlunterstützung beauftragt sind. Dies gilt insbesondere auch für jene Mitgliedsländer, die die Missionen finanzieren.

Die Vereinten Nationen überwachen die Wahlen jedoch nicht. Das Mandat beschränkt sich auf technische und logistische Unterstützung. So bleibt es die politische Entscheidung des betroffenen Landes, wie es etwa die Wahlbehörde besetzt oder wo es Wahllokale platziert. Auch wenn die Wahlbehörde beschließt, dass beispielsweise vor 2005 ausgestellte Wahlkarten nicht anerkannt werden, haben die Vereinten Nationen kein Mandat, rechtlich einzuschreiten. Dennoch lässt sich die primär technische Wahlunterstützung externer Akteure in fragilen Staaten nicht auf rein technische Aspekte reduzieren, denn viele rechtliche und organisatorische Verfahrensfragen weisen immer auch eine politische Dimension auf. Die Vereinten Nationen versuchen

deshalb zusammen mit den diplomatischen Vertretungen vor Ort, die Wahlen immer auch politisch zu „begleiten“.

Immer wieder steht die internationale Staatengemeinschaft vor der Frage, was zu tun ist, wenn sich bei einer Wahl Defizite hinsichtlich der Einhaltung demokratischer Standards abzeichnen. Soll man die Wahl deshalb nicht stattfinden lassen? Diese Option wäre oft nicht im Sinne eines stabilen Friedensprozesses. Eine Verschiebung der Wahlen birgt immer die Gefahr, dass Konfliktparteien ihre Machtrivalitäten nicht an der Wahlurne, sondern mit Waffen klären. Mit dem Verweis auf die spezielle lokale Ausgangslage relativiert die internationale Gemeinschaft auch immer wieder demokratische Standards oder legt diese kontextuell aus. Auch wenn doppelte Standards grundsätzlich problematisch sind, so lassen sie sich manchmal nicht vermeiden.

Die Vereinten Nationen oktroyieren keinem Land ihre Wahlunterstützung auf. Der von den Vereinten Nationen geleisteten Wahlunterstützung geht immer eine offizielle Anfrage der betroffenen Länder voraus.

Wahlbeobachtung

Wahlbeobachtungsmissionen verleihen Wahlen national wie international eine gewisse Legitimität, wenn sie der Durchführung eine gute Note ausstellen. Wahlbeobachtungsmissionen können aber nur wenig zur Qualität der aktuellen Wahlen beitragen. Idealerweise evaluieren sie, was bei der beobachteten Wahl gut war und wo die Defizite lagen. Sie formulieren auf dieser Grundlage Empfehlungen, wie das Land zukünftig Wahlen besser durchführen kann.

Die Vereinten Nationen führen seit Langem keine Wahlbeobachtungsmissionen mehr durch. Der Grund hierfür ist offensichtlich: Da sie in vielen Ländern Wahlen mitorganisieren, sei es durch Friedensmissionen oder durch das United Nations Development Programme (UNDP), wäre eine Wahlbeobachtung problematisch. Die Beobachtung von kritischen Wahlen übernehmen andere Akteure wie zum Beispiel die Europäische Union, die Economic Community of West African States (ECOWAS), die Afrikanische Union, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) oder das Carter Center.





Dr. Judith Vorrath // Wahlunterstützung – ein schwieriges Unterfangen

Im Zentrum aller externer Unterstützung muss immer das Wohl der Bürgerinnen und Bürger stehen. Diese einfache Erkenntnis scheinen aber diverse internationale Akteure wie etwa die ein oder andere UN-Mission nicht immer umzusetzen. Sie sind selbst schon äußerst komplexe Gebilde und verlieren zu leicht den Blick fürs Wesentliche. Die Erfahrung zeigt sogar, dass es manchmal besser wäre, wenn sich externe Akteure aus Wahlsituationen heraushalten und stattdessen lokale Akteure unterstützen würden.

Für westliche Akteure ist es oft nicht einfach, die Situation vor Ort realistisch einzuschätzen. Wann existiert Staatlichkeit zum Beispiel tatsächlich, in welchen Situationen ist sie nur eine Illusion? Und was ist bei politischen Gruppierungen nur Demokratie-Fassade und was sind ihre wahren Interessen? Eine gewalttätige Rebellengruppierung kann zum Beispiel in ihrem

Namen das Wort „Partei“ tragen, aber keine Merkmale einer demokratischen Partei besitzen.

Immer wieder ist die internationale Gemeinschaft auch mit Dilemmata konfrontiert, zum Beispiel wenn Wahlen mit deutlichen Unregelmäßigkeiten verlaufen, aber gleichzeitig den Friedensprozess des Landes stabilisieren. Dann müssen sich internationale Akteure fragen, inwieweit es akzeptabel ist, technische Wahlstandards zu opfern. Bei dieser Entscheidung ist unter anderem zu berücksichtigen, ob ein genereller Abwärtstrend bei der Einhaltung politischer Standards erkennbar ist. Oder bemüht sich das betreffende Land, die Rahmenbedingungen und den Ablauf der Wahlen zu verbessern?

Die ersten demokratischen Wahlen nach einem bewaffneten Konflikt sind auch für internationale Akteure ein wichtiger Einschnitt. Sie erhalten mit

der frei und fair gewählten Regierung einen demokratisch legitimierten Verhandlungspartner. Gleichzeitig bietet ihnen diese Zäsur die Gelegenheit, ihre Unterstützung zu reduzieren und sich aus dem Land wieder zurückzuziehen.

Längerfristige Ansätze zur Unterstützung

Der Westen muss Wahlen als Teil von Demokratisierungsprozessen in viel größeren zeitlichen Dimensionen betrachten als es die bestehenden Missions- und Projektzyklen erlauben. Demokratisierung braucht viel Zeit; sie ist kein Projekt, das man in wenigen Jahren umsetzen kann. Das Problem: Politik funktioniert nicht in so langen Zeiträumen, sondern ist viel schnellerlebiger. Manche Projekte sind direkt oder indirekt an Legislaturperioden gekoppelt. Aber schon Projektlaufzeiten von fünf bis zehn Jahren wären ein großer Fortschritt.

Angelika Spelten // Die westliche Perspektive

Zu oft berücksichtigt die Politik westlicher Akteure nur unzureichend die Perspektive der Menschen vor Ort. Sie betrachtet eine Nachkriegssituation meist durch eine „westliche Brille“ und sieht demokratische Wahlen als festen Bestandteil von Friedensprozessen.

Staaten, die Wahlhilfe leisten oder die Wahlen beobachten, verpflichten sich eigentlich zur Neutralität. Aber es wäre

eine Illusion zu meinen, dass sie nicht auch eigene Ziele verfolgen. Bei den Wahlen in Kenia im Frühjahr 2013 artikulierten sie diese recht deutlich.

Mit dem Satz „Choices have consequences“ wiesen westliche Diplomaten mehr oder weniger geschickt darauf hin, dass die Wahlentscheidung der kenianischen Bevölkerung durchaus Einfluss auf die weitere entwick-

lungspolitische Unterstützung haben würde. Einen Präsidenten, dem vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen werden, wollte man nicht als Verhandlungspartner akzeptieren. Nach diesem diplomatischen Missgeschick wurde in Kenia der Vorwurf laut, dass es den westlichen Staaten gar nicht primär um Demokratie im Land gehe.

Vielmehr bevorzugten sie aus Eigeninteressen einen bestimmten Präsidentschaftskandidaten.

Tatsächlich erzeugten internationale Akteure in der Vergangenheit immer wieder die Illusion, dass man in Nachkriegsgesellschaften wie beispielsweise in Afghanistan Eliten finden könne, die unbelastet aus dem gewaltsam ausgeprägten Konflikt herausgekommen sind und sich daher als Hoffnungsträger des Neuanfangs besonders eignen. Solche Eliten gibt es jedoch selten. Nachkriegsphasen sind ja gerade dadurch geprägt, dass die früheren Kriegsgegner die Neuverteilung von politischen Ämtern und Einflusszonen miteinander aushandeln müssen. Es ist daher wenig realistisch, die Zusammenarbeit mit ehemaligen Gewaltakteuren völlig ausschließen zu wollen. Zudem ist es auch fraglich, ob der Ausbau einer neuen Friedensordnung gelingen kann, wenn diese Gruppen

ausgeschlossen würden. Für westliche Akteure ergeben sich daraus ernsthafte Dilemmata. Einerseits ist es richtig, dass der Westen seine eigene normative Position deutlich macht, beispielsweise indem er die Verfolgung von Kriegsverbrechen anmahnt und unterstützt. Andererseits darf dabei nicht der Eindruck entstehen, der Westen würde die demokratische Willensbekundung der Bevölkerung nicht akzeptieren, wenn das Wahlergebnis nicht den westlichen Vorstellungen entspricht.

Auf Augenhöhe kommunizieren

Ein wichtiger Schritt in Richtung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen internationalen und lokalen Akteuren wäre es, wenn beide Seiten mehr auf Augenhöhe miteinander kommunizieren. Dazu gehört auch, dass westliche Länder keinen Hehl daraus machen, dass sie auch eigene In-

teressen verfolgen, wenn sie Wahlen in Nachkriegsgesellschaften unterstützen. Für lokale Akteure ist es wiederum unverzichtbar, ihre eigene politische Agenda gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu vertreten. Nur so können sie langfristig Ownership für die politische Gestaltung der Nachkriegsgesellschaft übernehmen.

Die EU-Wahlbeobachter sind meist viel zu kurz in den Einsatzländern. Sie reisen etwa vier bis sechs Wochen vor dem Wahltermin an und verlassen das Land schon kurze Zeit nach Verkündung des Ergebnisses. Die Wissenschaft ist sich einig, dass derartige Zeitfenster zu kurz greifen. Wesentlich hilfreicher wären längerfristige Missionen, die engen Kontakt und Austausch auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort suchen und Unterstützung auch für weitere Phasen des Transformationsprozesses anbieten, der mehrere Jahre dauern kann.

Diskussion

Es ist auf jeden Fall sinnvoll, dass westliche Länder die Wahlen in Nachkriegsgesellschaften unterstützen. Dennoch stellt sich die Frage, ob es für die internationale Gemeinschaft generell eine Option ist, sich aus bestimmten Wahlsituationen herauszuhalten und dafür eher lokale Akteure zu unterstützen. Externe Akteure stehen generell vor der großen Herausforderung, die Geduld für die Unterstützung langwährender Friedensprozesse aufzubringen, die auch immer wieder Rückschläge erfahren. Bringen sie diese Geduld auf,

können sie den Prozess in eine friedensfördernde Richtung lenken, unter anderem, indem sie den lokalen Akteuren die richtigen Fragen zur richtigen Zeit stellen. Weil jede Nachkriegssituation einmalig ist, sind immer individuelle Fragen mit kontextspezifischen Antworten gefragt. Immer wieder stoßen internationale Akteure auf Dilemmata, die sich nicht schnell lösen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Frage nach der Ahndung von Kriegsverbrechen. Externe Akteure müssen sich auch darüber im Klaren sein, dass sich

ihre Unterstützung nicht darauf beschränken sollte, Wahlen rein technisch zu unterstützen und lokale Kräfte zum Abhalten von Wahlen zu schulen. Wahlen sind primär politische Prozesse. Externe Akteure sollten deshalb zwar bei der Ausgestaltung des politischen Systems Zurückhaltung üben, die Gesellschaft aber bei der Entwicklung einer demokratischen Kultur unterstützen. Auch hier gilt wieder, dass entsprechende Programme langfristiger angelegt werden müssen als bisher.



Fazit

Die Verantwortung für Friedensprozesse nach gewaltsamen Konflikten liegt bei den Gesellschaften vor Ort. Wahlen sind aus westlicher Perspektive eine Option, um in solchen Situationen Legitimität zu erzeugen und politische Alternativen für die Zukunft des Landes zur Wahl zu stellen. Sie sind allerdings nicht alternativlos. Traditionelle Autoritäten und Verfahren können den gleichen Zweck erfüllen, stehen aber vor ähnlichen Problemen wie Wahlen. Konflikt und Gewalt können auch ihre Legitimität und Akzeptanz in Frage stellen.

Welche Option auch immer verfolgt wird – es ist entscheidend sicherzustellen, dass die Entscheidung möglichst breite Unterstützung innerhalb der jeweiligen Gesellschaft und bei den verschiedenen Konfliktparteien findet. Sonst können weder Wahlen noch traditionelle Autoritäten und Verfahren zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt beitragen, sondern geben ihm im schlimmsten Fall neue Nahrung.

Wenn Wahlen durchgeführt werden, hängt es wiederum vor allem von den gesellschaftlichen Kräften vor Ort ab,

ob diese frei und fair verlaufen. Externe Akteure unterstützen vielfach Wahlen finanziell und mit technischer Expertise. Diese sinnvolle Hilfe darf sich aber nicht auf rein technische Maßnahmen beschränken, sondern sollte die Wahlen in die Gesellschaft hineintragen und dieser helfen, eine demokratische Kultur zu entwickeln. In diesem Sinne spielen internationale Akteure auch eine wichtige politische Rolle, die aber mit Vorsicht wahrgenommen werden muss: Zwischen einer rein technischen Unterstützung von Wahlen einerseits und einer politischen Einflussnahme auf Wahlergebnisse im Sinne externer Interessen andererseits liegt meist nur ein schmaler Grat.

Die internationale Gemeinschaft sollte ihren Blick nicht nur auf die Wahlen selbst richten. Die Zeit zwischen den Wahlen ist viel wichtiger. Dann werden etwa Institutionen aufgebaut, die ihre Legitimität schon vor der Wahl unter Beweis stellen müssen. Hier zeigt sich, ob die gesellschaftlichen Eliten die demokratischen Aushandlungsmechanismen in der täglichen politischen Praxis anwenden. Oder ziehen es manche Akteure vor, wieder nach dem Muster

des Konflikts mit Waffengewalt, Einschüchterung und Missachtung der Menschenrechte zu agieren?

Wahlen in Nachkriegsgesellschaften sind „Wegscheiden“ zwischen Demokratie und dem Rückfall in autoritäre Regime oder bürgerkriegsähnliches Chaos. Es wird immer Kräfte vor Ort geben, die die letzteren Optionen bevorzugen. Aber es gibt in Nachkriegsgesellschaften viele Menschen, die einen demokratischen Neubeginn ihrer Gesellschaft vorziehen, der von Partizipation, Gleichheit und Toleranz geprägt ist.

Mit Blick auf dieses Interesse sollten externe Akteure Wahlen als Teil von demokratischen Transformationsprozessen langfristig begleiten. Es sind Lernprozesse und die Ergebnisse werden im Verlauf eines solchen Prozesses nicht immer den hohen Erwartungen – sowohl der Bevölkerung vor Ort als auch der internationalen Gemeinschaft – gerecht werden können. In diesem Sinne ist neben einem langen Atem auch ein realistisches Erwartungsmanagement von entscheidender Bedeutung.





Kurz vorgestellt

Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik. Sie beschäftigt sich aktuell mit dem Zusammenhang von Staatlichkeit, Gewalt und organisierter Kriminalität in Westafrika sowie mit den Herausforderungen für Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten.

Stephan Ziegler verfügt über viel Erfahrung mit der Unterstützung von Wahlen in Nachkriegsgesellschaften. Von 2007 bis 2011 arbeitete er für friedensichernde Einsätze der Vereinten Nationen in Haiti und Côte d'Ivoire. Bis Mai 2014 war er Referent bei swisspeace, wo er mit einem Fokus auf Konflikte im Kontext von Wahlen Programme zur Unterstützung von Wahlen entwickelte.

Angelika Spelten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen und vertritt das INEF sowie die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung bei der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt). Ihre Schwerpunkte sind Krisenprävention und Friedensförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Regional beschäftigt sie sich primär mit Ostafrika.



Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) ist ein Zusammenschluss von staatlichen Organisationen, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen.

Ziel von FriEnt ist es, Kompetenzen zu bündeln, Vernetzung und Kooperation zu fördern sowie zu einer konfliktensensiblen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Gemeinsam wollen die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft für die vielfältigen Ansätze und Potentiale entwicklungspolitischer Friedensarbeit in Politik und Öffentlichkeit werben. Die FriEnt-Mitglieder eint ihr Engagement für Frieden und Entwicklung. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Größe, in ihrem Auftrag, in ihrem Partnerfeld im Ausland und in ihren Projekt- oder Arbeitsansätzen. Diese vielfältigen Perspektiven und Erfahrungen wollen sie für eine gemeinsame und produktive Auseinandersetzung mit den Themen Frieden und Entwicklung nutzen.

→ www.frient.de



Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst ist das weltweit tätige Hilfswerk der evangelischen Landes- und Freikirchen in Deutschland. Seit mehr als 50 Jahren setzt sich Brot für die Welt erfolgreich für die Armen ein. Gemeinsam mit der Diakonie setzen wir uns ein für ungeteilte globale Gerechtigkeit.

Brot für die Welt versteht sich als Teil der weltweiten Christenheit. Wir suchen die Zusammenarbeit mit Kirchen und kirchlichen Hilfswerken in aller Welt und nehmen unsere Verantwortung in ökumenischen Netzwerken wahr.

→ www.brot-fuer-die-welt.de



Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), eine gemeinnützige, private und kulturelle Institution, ist seit ihrer Gründung 1925 den Ideen und Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet. Sie verfolgt folgende Ziele:

- ▶ die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus fördern,
- ▶ begabten jungen Menschen unabhängig von den materiellen Möglichkeiten der Eltern durch Stipendien den Zugang zum Hochschulstudium ermöglichen,
- ▶ zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beitragen.

Die FES will mit ihren Aktivitäten:

- ▶ die politische Erneuerung der sozialen Demokratie fördern,
- ▶ politische Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken,
- ▶ die Wirtschafts- und Sozialordnung gerecht gestalten,
- ▶ den Dialog zwischen Gewerkschaften und Politik vertiefen und
- ▶ die Globalisierung sozial gestalten.

→ www.fes.de



Impressum

Herausgeber:

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)
c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Godesberger Allee 119
53175 Bonn

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Verantwortlich:
Marius Müller-Hennig (FriEnt)
Dr. Wolfgang Heinrich (Brot für die Welt – EED)
Martin Weinert (FES)

Text und Redaktion: Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter
Layout: kreutzberger . büro für visuelle kommunikation, Köln

Bildnachweis: Cover vorne (v.l.n.r.): DFID/Rachel Clayton, UN Photo/Martine Perret, IRIN/Peter Martel, Presseamt Bundesstadt Bonn, UNDP/Sandra Magno, UN Photo/Pernaca Sudhakaran; Cover hinten: International Foundation for Electoral Systems (2014), UN Photo/Eskinder Debebe, Pete Price/flickr.com, IRIN/Adel Yahya, Commonwealth Secretariat/Treva Braun, Adam Cohn/flickr.com; S. 2: Aida Schievelbein; S. 6: IRIN/Julius Mwelu, Pete Price/flickr.com; S. 7: Hafsat Abiola/Africa Renewal/flickr.com, International Foundation for Electoral Systems (2014); S. 10: International Foundation for Electoral Systems (2014), Commonwealth Secretariat/flickr.com; S. 11: International Foundation for Electoral Systems (2014); S. 12: ILRI/Susan MacMillan/flickr.com; S. 13: European Parliament/Ezequiel Scagnetti, Deborah Hakes; S. 14: Commonwealth Secretariat; S. 15: Commonwealth Secretariat/Treva Braun/flickr.com, UN Photo/Martine Perret; S. 16: Aida Schievelbein; S. 18: Aida Schievelbein.

ISBN: 978-3-86498-914-8

© Juli 2014

