

Wahlen in Krisengebieten. Träger, Typen und Funktionen internationaler Unterstützung

Im Zug der Dekolonialisierung und insbesondere seit der Demokratisierung in Mittel- und Osteuropa haben Zahl und Umfang internationaler Wahlunterstützungsmissionen markant zugenommen. Die Durchführung freier, fairer und international supervisionierter Wahlen wird immer mehr zu einer Vorbedingung für internationale Akzeptanz und wirtschaftliche Unterstützung. Die theoretische Durchdringung und die empirische Erfassung dieses Phänomens haben mit der stürmischen praktischen Entwicklung nicht Schritt halten können. Dieser Aufsatz vermittelt zunächst einen Überblick über die gouvernementalen, intergouvernementalen und parastaatlichen Träger der internationalen Wahlunterstützung. In einem zweiten Schritt werden sieben Typen internationaler Wahlhilfe unterschieden. Als dritter Schritt wird ein Modell der Funktionen internationaler Wahlunterstützung skizziert. Dabei werden auf der Mikro- und Makroebene die drei Phasen Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung unterschieden. Die zentralen Hypothesen in diesem Modell sind: der äussere Druck erzwingt eine Liberalisierung; die internationale Medienaufmerksamkeit steigert den Rechtfertigungsbedarf; Freiraum für alternative politische Kräfte entsteht; die Supervision stärkt das öffentliche Vertrauen in einen fairen Politikprozess; die Supervision fördert die friedliche Zuteilung der Macht. Dieses Modell mit explorativen Hypothesen soll der weiteren Erforschung der internationalen Wahlunterstützung dienen. Ein praktisches Fazit ist, dass Wahlunterstützung multilateral, umfassend und langfristig angelegt sein muss.

Inhalt

1. Einleitung	66
a) Demokratie zwischen Soll und Ist	66
b) Triebkräfte der Demokratisierung	67
c) Die Rolle der internationalen Gemeinschaft	69
d) Explorative Thesen	69

2. Die supervisierte Demokratisierung	70
3. Träger	72
a) Souveräne Staaten bzw. Regierungen	72
b) Intergouvernementale Organisationen	73
c) Parastaatliche und Nichtregierungsorganisationen	74
4. Typen	75
5. Funktionen	77
a) Motive und Funktionen	77
b) Begriffe und Ansätze	78
c) Kontext	81
d) Phase 1: Liberalisierung	82
e) Phase 1: Freiheitsschaffung	85
f) Phase 2: Demokratisierung	87
g) Phase 2: Freiheitsausübung	88
h) Phase 3: Konsolidierung	90
i) Phase 3: Freiheitssicherung	91
6. Bilanz und Perspektiven der Wahlunterstützung	93
a) Demokratisierung dient dem Weltfrieden	93
b) Wahlunterstützung muss multilateral, umfassend und langfristig sein	94
c) Leistungen, Grenzen und Perspektiven	94
Literatur	96

1. Einleitung

a) *Demokratie zwischen Soll und Ist*

Stellt man auf Deklarationen der Völkergemeinschaft über politische Rechte und Wahlen ab, so gibt es keinen Zweifel: Die Demokratie ist jene Staatsform, die es weltweit anzustreben gilt. Das erklärte Ziel lautet, dass die Regierungen in allen Staaten der Erde ihre Autorität aus dem Willen des Volkes ableiten, und dass sich dieser Wille in freien, fairen, allgemeinen und periodischen Wahlen äussert. Die Formulierung dieses Zieles findet sich beispielsweise in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948¹ und in Artikel 1 der von der Interparlamentarischen Union am 26. März 1994 einstimmig verabschiedeten »Declaration on Criteria for Free and Fair Elections«.

1 Zur Entstehungsgeschichte Lang 1998: 195.

Kaum eine Regierung wird sich leisten können, vor der Weltöffentlichkeit das Prinzip der Demokratie – die Koppelung der Regierung an den Willen des Volkes durch freie und faire Wahlen – in Frage zu stellen. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa fehlen sowohl eine Ideologie wie auch die dahinter stehenden realen Mächte, die eine ernsthafte Konkurrenz zur Demokratie sein könnten. Gleichwohl ist offenkundig, dass zwischen Deklarationen und den heute vorfindbaren Regierungsformen eine Lücke klafft. Obwohl in den vergangenen 20 Jahren die Demokratie weltweit an Boden gewonnen hat (Huntington 1991: 26) – insbesondere im Zug der Dekolonialisierung und als Folge des Zusammenbruchs des kommunistischen Blocks in Mittel- und Osteuropa –, vermag die Mehrheit der Staaten strengen Demokratieforderungen kaum zu genügen.² Von den 5,8 Milliarden Menschen auf der Erde lebten im Januar 1998 gemäss Freedom House (1998: 4) nur 22 Prozent in Staaten, in denen die Bürgerschaft umfassende politische und zivile Freiheiten hat.

b) Triebkräfte der Demokratisierung

Welches sind die realen und ideellen politischen Kräfte, welche die Demokratisierung vorantreiben? Diese Fragestellung wird in der Politikwissenschaft immer wieder abgehandelt. Die gängigste These auf der Makroebene ist, dass ein positiver Zusammenhang besteht zwischen ökonomischem Entwicklungsstand und Demokratie.³ Huntington hingegen argumentiert, dass die Demokratisierung generell oder in einem einzelnen Staat nicht durch eine einzige unabhängige Variable erklärt werden könne (1991). In jedem einzelnen Fall sei die Demokratisierung durch eine Kombination verschiedener Variablen verursacht. Es gibt jedoch »Sets« von Variablen, welche jeweils eine Welle der Demokratisierung erklären. Eine ganz andere unabhängige Variable beschäftigt Raymond Gastil, nämlich die Demokratie als »Idee« oder als Bündel von Ideen, welche von einem Staat auf den anderen überspringen (1985). Larry Diamond betont den Zusammenhang von politischer Kultur und Demokratie. Voraussetzung der Demokratie seien politische Werte wie Mäßigung, Toleranz, Zivilcourage, Wissen und Partizipation (1994).

2 Zu beachten bleibt, dass die Übergänge zwischen Demokratien und autoritären Regimen fließend sind. Freedom House unterscheidet zwischen freien, teilweise freien und unfreien Staaten.

3 In den 70er-Jahren war der Glaube weit verbreitet, dass autoritäre Regime bessere wirtschaftliche Wachstumschancen haben als demokratische Systeme. Breite Partizipation sei deshalb eher hinderlich für die ökonomische Entwicklung. Von dieser Sichtweise ist man inzwischen abgekommen (Diamond/Linz/Lipset 1995: 24). Autoritäre Systeme garantieren keine bessere ökonomische Performance; wohl aber trägt wirtschaftlicher Erfolg zur Konsolidierung einer Demokratie bei.

Ein Blick auf eine Liste der heute bestehenden liberalen Demokratien (siehe Aufstellung in Diamond 1997: Appendix) zeigt, dass darunter hochentwickelte, wohlhabende Staaten auf der Nordhalbkugel der Erde die Mehrheit ausmachen. In diesen Staaten hat die Demokratie meist eine längere Tradition, und sie ist als politischer Grundwert stabil verankert. Die Legitimation der Demokratie als Idee basiert auch auf dem wirtschaftlichen Erfolg der reifen Demokratien. Da die ärmeren, nichtdemokratischen Staaten auf wirtschaftliche Hilfe der reichen Staaten angewiesen sind und der Demokratie in den reichen Staaten ein hoher politischer Stellenwert zukommt, besteht in letzteren ein innenpolitischer Druck, Entwicklungszusammenarbeit und Direktinvestitionen an politische Bedingungen zu knüpfen. Diese können lauten, dass in den Empfängerstaaten die Menschenrechte respektiert werden und zumindest ansatzweise demokratische Verhältnisse herrschen oder die Staaten sich auf dem Weg der Demokratisierung befinden.⁴ »Die wichtigsten Gläubigerstaaten übernahmen das von Weltbank und IWF propagierte Konzept der Vergabe von Entwicklungshilfe bzw. Kreditvergabe für ›good governance‹« (Schmidt 1994: 242). Die »Nachzügler« der Demokratiebewegung müssen stärkere äussere Einflüsse hinnehmen als ihre Vorgänger (Schmitter 1995: 49). Autoritäre Systeme geniessen nicht nur weniger Unterstützung, sie müssen auch mit Sanktionen wegen Nichteinhaltung elementarer völkerrechtlicher Prinzipien rechnen. So wirken nicht nur innere, sondern auch äussere Kräfte wie Anreize und Druck von Seiten der demokratischen Staaten in Richtung der globalen Demokratisierung.

Im Laufe eines Transitionsprozesses vom autoritären Regime bzw. der Fremdherrschaft zur Demokratie ist die Ermittlung des »Volkswillens« durch freie und faire Wahlen ein unausweichlicher Schritt. Kompetitive Wahlen signalisieren, dass das politische System auf eine neue Grundlage gestellt wird. Wahlen sind eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für die Herausbildung der Demokratie.⁵ Demokratie wiederum ist eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für die Herausbildung einer freien Gesellschaft. Zur Konsolidierung der Demokratie bedarf es sowohl freier Wahlen als auch eines »demokratischen Unterbaus« der Gesellschaft.

4 So beispielsweise in Grossbritannien, Japan und den USA, wo die Regierungen Entwicklungshilfe mit Auflagen für eine demokratische Entwicklung verknüpfen (Konzept der politischen Konditionalität von Entwicklungshilfe). Vgl. Beigbeder 1994: 7 f., United Nations 1992: 25, für die USA Huntington 1991: 93.

5 Wie Diamond ausführt, gibt es eine Anzahl von »Pseudodemokratien«, die zwar kompetitive Wahlen mit Beteiligung verschiedener Parteien zulassen, wo aber die Oppositionsparteien wegen unfairer Regeln und aufgrund des fehlenden »demokratischen Unterbaus« keine Chance haben, der Regierungspartei wirklich gefährlich zu werden (1996: 25). Die Wahlen dienen dann oft nur als Kulisse, welche internationale Anerkennung und wirtschaftliche Unterstützung generieren soll.

c) *Die Rolle der internationalen Gemeinschaft*

In diesem Aufsatz behandle ich nicht generell die Transition von autoritären Regimen zu Demokratien und auch nicht deren Rahmenbedingungen (dazu Gasirowski 1995: 883). Vielmehr geht es um einen Teilaspekt davon, nämlich um den Beitrag, den die internationale Gemeinschaft bei Demokratisierungsprozessen und der Durchführung nationaler Wahlen in Krisengebieten leisten kann und in jüngster Zeit geleistet hat. Es wird aufgezeigt, dass in neuester Zeit Demokratisierungsprozesse international begleitet wurden (Kapitel 2). Kapitel 3 beschreibt, wer die Träger dieser Leistungen sind. In Kapitel 4 wird versucht, begriffliche Ordnung in die vielfältigen Typen der Wahlunterstützung zu bringen, und in Kapitel 5 skizziere ich ein neues Analysemodell, das die Funktionen oder Leistungen der Wahlhilfe in Demokratisierungsprozessen herausarbeitet. Kapitel 6 schliesslich zieht Bilanz und wirft einen Blick auf die Perspektiven der Wahlunterstützung.

d) *Explorative Thesen*

Diese Abhandlung betritt wissenschaftliches Neuland. Zwar mehren sich in jüngster Zeit die Publikationen zu den Themen »freie und faire Wahlen«⁶ sowie »Praxis der Wahlbeobachtung«⁷. Zu den Funktionen der Wahlunterstützung gibt es indessen keine systematische Abhandlung. Bei den Kapiteln 4 und 5 handelt es sich um einen neuen Beitrag zur Wahlunterstützungsforschung. Während ich mich bei der Herausarbeitung der Typen der Unterstützung an bestehende Vorschläge anlehnen konnte, ist die Funktionsanalyse völlig neu. Dieser Aufsatz hat explorativen Charakter; er soll auch Anstösse liefern für weitere Forschungstätigkeiten auf diesem Gebiet und einen Rahmen bieten sowohl für die Analyse wie für die Konzeption konkreter Fälle. Folgende sechs Thesen sind für meine Darlegungen wegleitend:

1. Wer den Frieden sichern will, unterstützt freie Wahlen und Demokratisierungsprozesse.
2. Internationale Unterstützung muss multilateral, umfassend und langfristig angelegt sein.
3. Wahlen allein machen noch keine Demokratie. Aber keine Demokratie kann ohne Wahlen existieren.
4. Internationale Unterstützung bei Wahlen und Demokratisierungsprozessen in Krisengebieten hat sowohl für den betroffenen Staat wie für die inter-

6 Beigbender 1994; Goodwin-Gill 1994; United Nations 1994; Kumar 1998.

7 International Human Rights Law Group 1984; Europarat 1992; Hanf/Macchiaverna/Owen/Santamaria 1995; National Democratic Institute 1995; OSCE/ODIHR 1998.

ationale Staatengemeinschaft positive Funktionen. Innerhalb des Staates trägt sie zur Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung bei, innerhalb der Staatengemeinschaft zur Friedenssicherung.

5. Nicht nur die Wahl selbst, auch die Phasen vor und nach der Wahl sind kritisch. Internationale Unterstützung ist deshalb nicht bloss bei der Vorbereitung und Abhaltung von Wahlen, sondern während des gesamten Demokratisierungsprozesses notwendig.

6. Auf der Mikroebene liegt internationale Wahlunterstützung sowohl im Interesse der Akteure innerhalb des betroffenen Staates wie im Interesse der Staaten, welche die Unterstützung leisten.

2. *Die supervisierte Demokratisierung*

Gemäss der Erhebung und der Bewertung von Freedom House waren 1972 42 von insgesamt 145 Staaten frei, 36 teilweise frei und 67 unfrei. 1993 waren 72 von insgesamt 190 Staaten frei, 63 Staaten teilweise frei und 55 Staaten unfrei.⁸ Für 1998 ergab das Rating: 81 Staaten frei, 57 teilweise frei, 53 unfrei. Nach der Kategorisierung von Huntington (1991: 26) gab es 1990 59 demokratische und 71 nichtdemokratische Staaten.⁹ Fanden 1978 in 36 Prozent der Staaten kompetitive Wahlen statt, so war dies 1988/89 bereits in 41 Prozent der Staaten der Fall. Weltweit betrachtet sind also jene Staaten, die strengen Demokratieanforderungen nach westlichen Massstäben genügen, in der Minderheit. Es ist aber in den vergangenen zwei Dekaden eine globale Tendenz hin zur Demokratie – die dritte Welle der Demokratisierung – feststellbar.¹⁰ Die meisten Militärregime Südamerikas wurden abgelöst. Die Dekolonialisierung ist fast zum Abschluss gebracht worden. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in der Sowjetunion und in Mittel- und Osteuropa entstanden neue Staaten und neue Demokratien. Noch nie gab es auf der Erde so viele Demokratien wie in den 90er-Jahren. Innerhalb eines einzigen Jahres allerdings, von 1992 auf 1993, konstatierte Freedom House eine Zunahme der unfreien Staaten von 38 auf 55 und stellte deshalb die Frage: »The Third Wave breaks?«¹¹ Die Zahl der unfreien Staaten verharrte bis 1998 auf dem hohen Niveau von über 50. Diamond stellt für den Zeitraum von 1990 bis 1996 fest,

8 Freedom House 1989, 1994, 1998. Siehe auch die Zusammenstellung in Diamond 1997: 24.

9 Huntington berücksichtigt nur Staaten mit mehr als einer Million Einwohner.

10 Nach Huntington hat 1974 weltweit eine »dritte Welle« der Demokratisierung begonnen (1991: 16). Die erste, lange Welle der Demokratisierung dauerte von 1828 bis 1926. 1922 bis 1942 gab es einen Rückschlag. Es folgte 1943 bis 1962 die zweite Demokratisierungswelle. 1958 setzte wiederum eine Rückwärtsbewegung ein, die bis 1974 anhielt.

11 Freedom House 1994: 8. Diamond titelte »Is the Third Wave over?« (1996).

dass der Anteil der »formalen Demokratien« von 46,1 auf 61,8 Prozent gestiegen ist.¹²

Die endo- und exogenen Ursachen von Transitionsprozessen sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht erörtert werden. Der Problemstellung folgend, muss hier eine Konzentration auf einen Teilaspekt der Transition – Demokratisierung und Wahlen – erfolgen. Wahlen lösen Demokratisierungsprozesse nicht aus, und Wahlen sind nicht ausreichend für den Aufbau und die Festigung einer Demokratie. Gleichwohl darf ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden. »Elections are a celebration of fundamental human rights.« (OSCE/ODIHR 1998: 1) Nationale Wahlen involvieren die gesamte stimmbfähige Bürgerschaft und spielen sich im Licht der Weltöffentlichkeit ab. Sie sind eine wichtige Etappe im Übergangsprozess von einem autoritären Regime bzw. der Fremdherrschaft zur Demokratie. Kompetitive Wahlen machen gewaltfreien politischen Wandel möglich oder konsolidieren zumindest einen labilen Frieden. Wahlen können ein Mittel sein, einen langanhaltenden Konflikt, der mit Waffen nicht entschieden werden konnte, beizulegen.¹³ Wahlen leiten im Gegensatz zu revolutionären Umstürzen oder militärischen Siegen in eine vom Volk legitimierte neue politische Ordnung über (Nohlen 1987: 243), die innen- und aussenpolitisch Akzeptanz findet. Notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für den »Erfolg« von Wahlen ist, dass die wichtigsten politischen Akteure bereit sind, den Wahlausgang unabhängig von ihrem eigenen Abschneiden zu respektieren, und dass die Wählerschaft und die internationale Gemeinschaft die Überzeugung gewinnen, dass sie frei und fair durchgeführt werden.

In diesem Demokratisierungs- und/oder Versöhnungsprozess kann unparteiische Unterstützung von aussen entscheidend zum Gelingen beitragen. Die internationale Gemeinschaft vermittelt zunächst politisches Know-how, das für die Durchführung von Wahlen und den Aufbau einer Demokratie notwendig ist. Sie hilft auch operationell bei der Vorbereitung, Durchführung und Implementierung freier Wahlen. Ihre Repräsentanten können als allseitig

12 Diamond 1997: 25, Table 4. Für Diamond sind »formale« oder »elektorale« Demokratien politische Systeme, in denen die wichtigsten legislativen und exekutiven Ämter mittels regelmässiger, kompetitiver Wahlen besetzt werden (7 f.). Die Anforderungen an die »liberale« Demokratie sind strenger: es gibt keine militärischen oder politischen »Machtreservate«, die dem Zugriff der Wählerschaft entzogen sind; es besteht eine horizontale Machtteilung unter den Amtsträgern; die Macht der Exekutive ist durch das Recht begrenzt; die Grundrechte und Minderheitenrechte sind gewährleistet; es besteht ein pluralistisches Mediensystem.

13 Eine Wahl im Zug eines Transitionsprozesses unterscheidet sich von einer »normalen« Wahl in einer gefestigten Demokratie. In einem Gespräch von Experten, das vom 10. bis 12. Oktober 1995 am Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) in Stockholm stattfand, wurde vorgeschlagen, bei der ersten Form zwischen »Demokratisierungswahl« und »Versöhnungswahl« zu unterscheiden (IDEA Report 1995: 3). Wahlen können als Schiedssprüche bei innenpolitischem Patt wirken, wenn sich etwa gleich starke Blöcke gegenüberstehen (Garber/Björnlund 1992: 180).

akzeptierte neutrale Berater, Monitors und Mediatoren fungieren. Ihre Aufgabe ist es, ein Klima des Vertrauens zu schaffen und Weltöffentlichkeit herzustellen. Sie vermitteln die Botschaft, dass sich die Weltgemeinschaft um das Schicksal der betroffenen Bevölkerung kümmert. Sie sind bestrebt, die Akteure auf faire Spielregeln, ein faires Spiel sowie die Akzeptierung des Ergebnisses zu verpflichten.

An internationaler Unterstützungsbereitschaft mangelt es nicht. Beinahe unbemerkt von einer breiten Öffentlichkeit ist in den vergangenen zehn Jahren eine »Industrie der Demokratisierungshilfe« entstanden. Bis 1989 konzentrierte sich die Hilfe auf Staaten, die im Zug der Dekolonialisierung neu entstanden sind. Seither beanspruchen auch souveräne Staaten, die sogar UN-Mitglieder sind, internationale Unterstützung. Die Trendwende wurde mit der Beobachtung der Wahlen in Nicaragua 1989/90 eingeleitet. Wer sind die Träger dieser Wahl- und Demokratisierungsunterstützung und welche Aktivitäten entfalten sie?

3. *Träger*

a) *Souveräne Staaten bzw. Regierungen*

Souveräne Staaten bzw. Regierungen treten nur ausnahmsweise direkt als Träger von Wahlunterstützung auf. Staaten und ihre Regierungen haben jedoch bestimmte aussenpolitische Strategien und Interessen, die wegleitend sind dafür, welche Aktionen von intergouvernementalen oder nichtgouvernementalen Organisationen sie unterstützen. Die UN beispielsweise sind darauf angewiesen, dass ihr die Mitgliedstaaten Experten für Wahlunterstützungsmissionen zur Verfügung stellen und grösstenteils auch finanzieren.

Naturgemäss haben vor allem Demokratien ein Interesse daran, Demokratisierungsprozesse zu unterstützen oder zu beeinflussen. Die USA beispielsweise haben ihre Strategie der Unterstützung autoritärer Regime in Mittel- und Südamerika im Lauf der 80er-Jahre aufgegeben und scheinen jetzt auf die Karte der Demokratisierung zu setzen. Unterstützt wird aber nicht, wie William I. Robinson nachweist, eine partizipative Form von Demokratie, sondern eher eine gebändigte, elitäre Form, die er in Anlehnung an Robert Dahl Polyarchie nennt (1996). Im folgenden wird aber nicht den Motiven der Demokratisierungspolitik souveräner Staaten nachgegangen, sondern den Funktionen der Wahl- und Demokratieunterstützung.

b) *Intergouvernementale Organisationen*

Bis Mitte der 80er-Jahre wurde Wahlunterstützung überwiegend von intergouvernementalen Organisationen (IGOs) geleistet. Zuvorderst stehen die Vereinten Nationen (UN). Praktisch alle grossen Missionen zur Unterstützung von Transitionsprozessen bzw. Wahlen wurden von den UN durchgeführt oder koordiniert (Namibia 1989, Kambodscha 1993, Südafrika 1994, Mosambik 1994). Ein Ausnahmefall ist Bosnien-Herzegowina nach 1995, wo die OSZE die Hauptverantwortung für die Wahlunterstützung übernahm.

1992 wurde die »Electoral Assistance Unit of the United Nations« im Sekretariat des UN-Generalsekretärs geschaffen. 1994 wurde diese Einheit in »Electoral Assistance Division« (EAD) umbenannt und dem Departement für friedenserhaltende Operationen zugeteilt. Die EAD versteht sich vor allem als Koordinationsstelle, wo die Anfragen und Daten gesammelt, bearbeitet und weitergeleitet werden. Sie unternimmt gegebenenfalls kurze Erkundungsmissionen; die längeren Feldeinsätze werden dann von Experten aus aller Welt durchgeführt. Ebenfalls mit Wahlhilfe beschäftigen sich das Center for Human Rights bei den UN in Genf (United Nations 1994) und das Department of Technical Co-operation for Development.

Neben den UN sind auch folgende Organisationen auf dem Gebiet der Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung tätig:

- Interparlamentarische Union (IPU) mit Sitz in Genf
- Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)
- Organisation für Afrikanische Einheit (OAU)¹⁴
- Europarat
- Europäische Union (EU)¹⁵
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹⁶
- Commonwealth.

Alle genannten Organisationen verfügen über weit weniger Ressourcen und Erfahrung als die UN. Sie beschränken sich deshalb meist auf Missionen, die zeitlich und vom Mandat her begrenzt sind. Oft arbeiten sie unter dem Dach der UN. Immer stärker profiliert sich die OSZE auf dem Gebiet der Wahlunterstützung, insbesondere in Mittel- und Osteuropa und in Staaten der ehemaligen Sowjetunion.

14 Im Juni 1990 hat die OAS beschlossen, eine Einheit für demokratische Entwicklung aufzubauen, um Gesuchen ihrer Mitgliedstaaten besser entsprechen zu können.

15 Hanf/Macchiaverna/Owen/Santamaria 1995.

16 Seit 1990 unterhält die OSZE in Warschau ein »Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte« (BDIMR). Die »Election Section« dieses Büros hat unlängst ein »Election Observation Handbook« publiziert.

c) *Parastaatliche und Nichtregierungsorganisationen*

Es gibt zahlreiche weltweit tätige parastaatliche und Nichtregierungsorganisationen, die im Einzelfall Wahlunterstützung leisten.¹⁷ Das National Democratic Institute for International Affairs (NDI) – der Name deutet auf die Verbindung mit der Demokratischen Partei der USA hin – ist mit 150 Mitarbeitern wohl weltweit die führende parastaatliche Organisation auf dem Gebiet der Wahlunterstützung.¹⁸ Das Institut hat seit seiner Gründung im Jahre 1983 bereits in mehr als 40 Staaten Programme zur Unterstützung demokratischer Prozesse durchgeführt. Das NDI ist eine regierungsunabhängige Non-Profit-Organisation, finanziert seine Aktivitäten aber zu einem grossen Teil durch öffentliche Gelder der U.S. Agency for International Development und des National Endowment for Democracy¹⁹.

Das 1982 gegründete Carter Center in Atlanta widmet sich in Forschung und Aktivitäten vor Ort der politischen Konfliktlösung, der Unterstützung der Demokratie und der Menschenrechte, der Förderung der Gesundheit und dem Kampf gegen Hunger; es ist also auf einem weiteren Feld tätig als das NDI. Das Renommee des Centers hängt stark mit dem Prestige des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter zusammen. Es finanziert seine Programme fast ausschliesslich durch Spenden; die Jimmy Carter Bibliothek und das Museum werden hingegen von der Bundesregierung getragen.

Vor allem auf dem Gebiet der technischen Hilfe tätig ist die International Foundation for Electoral Systems, die 1987 in Washington D. C. gegründet wurde (Beigbender 1994: 286 ff.). Die Fédération Internationale des Droits de l'Homme mit Sitz in Paris widmet sich der Umsetzung der universalen Menschenrechte, wozu auch die politischen Rechte gehören. Speziell im Zusammenhang mit Afrika zu erwähnen ist das African-American Institute (AAI) mit Sitz in Washington D. C.

Schweden hat 1995 zusammen mit 13 weiteren Staaten in Stockholm das Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ins Leben gerufen. Das IDEA setzt sich zum Ziel, eine Datenbank über internationale Wahlunterstützung einzurichten, den Gedankenaustausch zwischen Forschern und Praktikern zu fördern, Richtlinien über Wahlunterstützung zu formulieren sowie

17 Die NGOs arbeiten meist in kleineren Teams und sind weniger zu diplomatischen Rücksichtnahmen gezwungen als IGOs. Am längsten auf dem Gebiet tätig ist wohl die International Human Rights Law Group.

18 Beigbender 1994: 277-283. Das Pendant des NDI ist das International Republican Institute (IRI).

19 Das National Endowment for Democracy (NED) wurde 1983 gegründet, nach einem feurigen Appell des damaligen Präsidenten Ronald Reagan zur verstärkten Unterstützung der globalen Demokratisierung. Es verfügt über ein Budget von 30 bis 50 Millionen US-Dollar.

praktischen Rat zur Verfügung zu stellen. Operativ im Feld tätig werden möchte es indessen nicht.

4. *Typen*

Umfang, Intensität und Dauer der internationalen Unterstützung bei Wahlen unterscheiden sich in jedem Einzelfall. Gleichwohl möchte ich versuchen, sieben Typen internationaler Wahlunterstützung zu unterscheiden. Wegleitend dabei sind die Aktivitäten der UN. Die sieben Typen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: (a) Umfassende Wahlunterstützungsmissionen im Rahmen eines Demokratisierungsprogramms und (b) punktuelle Wahlunterstützungsaktivitäten. Die UN legen beim Entscheid über ein umfassendes Engagement folgende Kriterien zugrunde: Herausragende internationale Bedeutung der Wahl, Möglichkeit der Überwachung des gesamten Wahlprozesses, explizites Gesuch der Regierung, Einverständnis aller beteiligten Akteure und breite öffentliche Unterstützung für den Einsatz der UN.

Vorab sind einige im Zusammenhang mit Unterstützungsmissionen häufig gebrauchte Begriffe zu klären. Leider ist die Verwendung dieser Begriffe weder in der Praxis noch in der Literatur einheitlich. Internationale Unterstützung bei Wahlen (Wahlunterstützung) betrachte ich als Oberbegriff, der alle im folgenden genannten sieben Typen umfasst. Demokratisierungshilfe ist die Unterstützung im gesamten Transitionsprozess, von der Krisenbewältigung bis zur Konsolidierung. Unterstützung bei Wahlen ist gewöhnlich Teil der Demokratisierungshilfe.

Abgestuft nach der Intensität der Wahlunterstützung kann man zwischen Supervision von Wahlen (election supervision), Wahlüberwachung (election monitoring), Wahlbeobachtung (election observation) und (technischer) Wahlhilfe (election assistance) unterscheiden. Weitere Typen, die eher indirekt sind und auch auf den nichtstaatlichen Sektor abzielen, sind die Unterstützung nationaler Beobachter, der Aufbau intermediärer Organisationen und die Unterstützung nach den Wahlen.

Tabelle 1

Typen und Aktivitäten internationaler Wahlunterstützung

Typ Aktivität	Supervision	Wahlüberwachung	Wahlbeobachtung	(Technische) Wahlhilfe	Nationale Beobachter	Aufbau intermediärer Organisationen	Unterstützung nach den Wahlen
Vorbereitung und Organisation	X			X			
Erlass der Wahlregeln	X			X			
Rekrutierung von Personal				X	X	X	
Registrierung der Wählerschaft	X	X					
Überwachung der Kampagne	X	X	(X)			X	
Koordination der Beobachter	X	X	X	X	X	X	
Beobachtung der Stimmabgabe	X	X				X	
Verifikation des Ergebnisses	X	X	X				
Unterstützung nationaler Beobachter	X	X	X	X	X	X	X
Unterstützung beim Aufbau einer Zivilgesellschaft							X

Bei den drei erstgenannten Typen der Unterstützung erfolgt nach der Abhaltung der Wahlen eine öffentliche Beurteilung durch die Träger der Mission, ob die Wahlen frei und fair gewesen sind. Aus Platzgründen muss hier auf eine ausführliche Kommentierung der sieben Typen verzichtet werden.

5. Funktionen

a) Motive und Funktionen

Sind Wahlen und internationale Wahlunterstützung ein Königsweg, um Krisen in autoritären politischen Systemen friedlich beizulegen und Staaten auf den Weg der Demokratie zu führen? Handelt es sich bei der bi- und multilateralen Unterstützung um einen uneigennützigen Akt internationaler Solidarität? Oder gaukeln Wahlunterstützungsmissionen Solidarität nur vor, weil es in Tat und Wahrheit jedem beteiligten Staat allein um die Wahrnehmung der eigenen Interessen geht? Handelt es sich gar um eine raffinierte und kostengünstige Form der politischen Intervention?²⁰ Spielen autoritäre Regime bloss zum Schein die Karte »Wahlen«, um unter dem Deckmantel der formalen Demokratie in den Genuss internationaler Anerkennung und Wirtschaftshilfe zu gelangen? Sind die vor Ort tätigen internationalen Akteure Personen, die gerne »Wahlbeobachtungstourismus« betreiben oder solche, die in einem fremden Land für Menschenrechte und Demokratie missionieren wollen? Führen Wahlen unter internationalem Druck dazu, dass Demokratien anderen Staaten einen Systemtyp aufzwingen, der für ihre Verhältnisse ungeeignet ist (Sandschneider 1997: 12)? »Are Western countries forcing ill-prepared countries into a ritual of democracy without substance?« (Beigbeder 1994: 297)

Sicher ist es berechtigt und notwendig, alle diese Fragen aufzuwerfen. Sie betreffen indessen Motive und Interessen einzelner Staaten oder einzelner Personen. Es ist richtig, dass, auf einer Mikroebene betrachtet, alle beteiligten Akteure ihre eigenen Interessen verfolgen. Es scheint sich hier, wenigstens in der Perzeption der Akteure, um ein »win/win game« zu handeln: Alle sehen Vorteile an der Beteiligung am »Spiel«. Meine Fragestellung ist indessen nicht, welche Motive und Interessen Nationalstaaten sowie internationale und nationale Akteure haben, wenn sie Wahlunterstützung leisten oder annehmen. Die Frage lautet vielmehr, welches die tatsächlichen politischen Funktionen oder Leistungen der Wahlunterstützung sind. Was durch einzelne Akteure beabsichtigt ist und was tatsächlich im Gesamtprozess bewirkt wird – dies sind meist zwei verschiedene Dinge. Ich gehe hier von der eingangs formulierten These 4 aus, die besagt, dass internationale Unterstützung bei nationalen Wahlen sowohl innenpolitisch (Demokratisierung, Konsolidierung) wie international (Friedenssicherung) positive Funktionen hat.

20 Nach Robinson (1996) hat in der US-Aussenpolitik ein Paradigmenwechsel hinsichtlich des Einsatzes der Mittel stattgefunden (nicht aber hinsichtlich des Ziels der Einflussnahme). Dies geschah unter dem Eindruck des Versagens in Vietnam und dem Zusammenbruch des Regimes des Schahs im Iran. Statt mit militärischen Mitteln Diktaturen zu unterstützen, werden nunmehr mit »demokratischen« Mitteln Polyarchien gefördert. Die formale Gleichheit beim Akt des Wählens helfe mit, die tatsächliche Ungleichheit in Staaten zu überdecken. Robinson wirft der amerikanischen Aussenpolitik vor, dass sie mit dieser Neuorientierung nichts zur Beseitigung der Ungleichheit in der Welt beitrage, sondern dass es nur darum gehe, mit einem kostengünstigen und prestigeschonenden Mittel den eigenen Einfluss zu wahren.

Sogleich muss indessen eingeräumt werden, dass die tatsächlichen Leistungen der Wahlunterstützung empirisch schwierig zu erfassen sind. Der »Doyen« der Wahlunterstützungsforschung, Larry Garber, hat formuliert, dass praktische Wahlbeobachtung eher eine Kunst als eine Wissenschaft sei (1993b: 7). Entzieht sich diese »Kunst« dem wissenschaftlichen Zugriff? Eine genaue Erfassung der Leistungen würde ein theoretisches Modell mit messbaren Variablen voraussetzen. Theoretische Modellierungen sind indessen schwierig, denn jeder Transitionsprozess und jede Mission hat eine eigene Geschichte und einen einzigartigen Kontext. Es ist von einem bestimmten Moment an auch unmöglich, einen Transitionsprozess zu steuern. Unerwartete Ereignisse, Zufälle und Entscheidungen unter Unsicherheit und unter Druck spielen eine wesentliche Rolle. Ebenso ist die Wahlunterstützung und -überwachung ein sehr komplexer sozialer Prozess, der sich nicht mit wenigen Variablen in einem einfachen Ursache-Wirkung-Modell einfangen lässt. »Es ist schlichtweg unmöglich, einer spezifischen Aktion eine eindeutige Wirkung zuzuschreiben.« (Nieliener 1998: 201) Bislang fehlt auch eine systematische Evaluation, anhand derer sich die bisherigen Leistungen beurteilen lassen und die als Grundlage für die Ausarbeitung eines Modells dienen könnte. Es gibt auch keine grössere wissenschaftliche Arbeit über die Wirkungen der internationalen Wahlunterstützung. Mehr noch als die Transitionsforschung allgemein tappt die Erforschung der Wahlunterstützung an vielen Stellen im Dunkeln. Es lässt sich nicht sagen, wie der politische Prozess in einem Staat oder Territorium verlaufen wäre, wenn die internationale Gemeinschaft sich nicht engagiert hätte.²¹

Methodisch ist anzumerken, dass, wenn ein Gegenstand neu, komplex und kaum erforscht ist, qualitative Methoden eher angemessen sind als quantitative. Ohne ein vorheriges Verstehen können wir auch nicht erklären (Dreier 1997: 76 ff.). Im Anfangsstadium der Erforschung eines neuen Gegenstandes geht es eher um die Generierung neuer als um die Prüfung vorhandener Hypothesen.

b) Begriffe und Ansätze

Trotz der Tücke des Objekts versuche ich im Folgenden, ein Raster für die Erfassung und Analyse der Funktionen der Wahlunterstützung im Rahmen von Transitionsprozessen zu entwerfen. Dabei gehe ich davon aus, dass es sich um ein umfassendes Engagement der internationalen Gemeinschaft handelt, also zumindest um eine Supervisions- oder Überwachungsmission. Ich

21 Das Problem stellt sich für friedensfördernde und -erhaltende Aktivitäten generell: Sie werden wegen des ausbleibenden oder ungewissen Erfolges kritisiert, und darob wird ausgeblendet, dass der betroffene Staat womöglich in einer noch weit heikleren Situation wäre, hätte sich die internationale Gemeinschaft nicht engagiert.

scheue mich nicht, dabei theorieeklektisch vorzugehen und sowohl funktions- wie akteurstheoretische Ansätze zu verwenden.²² Die folgende Darstellung kann indessen nur den Charakter einer explorativen Skizze haben.

Zunächst sollen einige im Zusammenhang mit der Wahlunterstützung verwendete Begriffe erläutert werden. Transition ist die Phase des gewaltlosen Übergangs von einem autoritären zu einem demokratischen System. Ihr geht gewöhnlich eine Phase der Krise des autoritären Systems voraus, und die Transition wird als Ausweg aus einer Sackgasse betrachtet. Der friedliche Systemwechsel kann von innen²³ durch verschiedene Akteure initiiert und vorangetrieben werden: durch konservative Reformer innerhalb des Machtapparates, moderate Radikale innerhalb der Opposition bzw. durch eine Koalition dieser beiden Gruppen. Sind die konservativen Reformer auch nach der Transition noch an der Macht, spricht man von Systemwandel. Teilen sie die Macht mit moderaten Radikalen der Opposition, nennt man dies Umbesetzung. Werden die konservativen Reformer ganz durch die moderaten Radikalen ersetzt, handelt es sich um eine Ablösung (Huntington 1991: 114; Pallinger 1997: 5). Geht man nicht vom Ergebnis, sondern von der Initiierung aus, so lassen sich die drei Typen (1) regime-induzierte Demokratisierung, (2) die durch ein Bündnis von »Softlinern« des Regimes und der Opposition induzierte Demokratisierung (»paktierte Transition«) und (3) die durch den Kollaps des Regimes und die Machtübernahme der Opposition gekennzeichnete Demokratisierung unterscheiden (Schmidt 1995: 318 f.).

Herrschaftsträger sind Personen, welche in den staatlichen Organen die Macht ausüben. Unter den Herrschaftsträgern gibt es Hardliner, welche sich gegen die Transition stemmen, und Softliner, welche zur Transition bereit sind, sofern sie eine Chance zur Behauptung ihrer Machtposition sehen. Machtträger sind Personen, die ausserhalb des Staatsapparates über Macht verfügen, sei es innerhalb der politischen Opposition oder in Wirtschaft und Gesellschaft. Innerhalb der Opposition gibt es ebenfalls Hardliner, welche jede Kooperation mit den Herrschaftsträgern ablehnen, und Softliner, welche zur Kooperation bereit sind.

Mediatoren sind Personen der internationalen Gemeinschaft, welche den Transitionsprozess aktiv mitgestalten und zwischen den Kontrahenten zu vermitteln versuchen. Monitors sind Personen, welche über einen längeren Zeitraum und in regelmässigem Kontakt zu den Akteuren den gesamten Demokratisierungsprozess überwachen. Beobachter sind Personen, welche über eine relativ kurze Zeit die Wahlkampagne, die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung beaufsichtigen.

22 Vgl. Merkel, der sich für pragmatische Konzepte bei der Analyse von Systemwechseln ausspricht (1994: 325 f.).

23 Transitionsprozesse können von aussen oder von innen angestossen werden. Ich betrachte nur die von innen ausgelösten Transitionsprozesse, und von diesen nur jene, die ohne Gewaltanwendung verlaufen.

Die möglichen Modelle zur theoretischen Erklärung der Transition – und, als ein wichtiges Glied in der Kette, der Leistungen der Wahlunterstützung in diesem Prozess – lassen sich vom Ansatz her in zwei Gruppen einteilen: systemtheoretische Ansätze, welche die Makroebene beleuchten, und Akteursansätze, die sich auf die Mikroebene konzentrieren.

Systemtheoretische Ansätze versuchen, die Transition durch Veränderungen auf der Makroebene begreiflich zu machen. Die Akteure sind lediglich Träger von Rollen, die sich Zwängen ausgesetzt sehen und sich an neuen Umständen orientieren. Eine eigentliche Wahl zwischen Optionen haben sie nicht. Jeder würde an ihrer Stelle genauso handeln (müssen). Der funktionale Ansatz innerhalb der Systemtheorie abstrahiert von der Beschaffenheit des Systems und konzentriert sich darauf, zu analysieren, mit welchen Outputs (Leistungen) das System auf Inputs (Herausforderungen) reagiert. Der strukturelle Ansatz betrachtet die Anordnung der Systemelemente und deren Beziehungen, während der hierarchische Ansatz von einer hierarchischen Ordnung der Systeme ausgeht (Pallinger 1997: 36).

Akteursansätze gehen von Individuen aus, die unter verschiedenen Handlungsoptionen wählen können. Es wird versucht, die Transition des Systems durch das rationale Handeln von Individuen zu erklären, die in spezifischen Situationen ihren Nutzen maximieren. Das Verhalten einer bestimmten Person in einer Schlüsselstellung ist nicht allein durch die Rolle vorgegeben; sie hat verschiedene Optionen und kann durchaus mit ihren Entscheidungen den Lauf der Geschehnisse beeinflussen (Diamond/Linz/Lipset 1995: 19). Nicht Struktur und Prozesse des Systems determinieren das Verhalten des Individuums, sondern umgekehrt die Handlungen des Individuums führen zu einer neuen Struktur des Systems.

Während der systemtheoretische Ansatz eher die langfristigen, historischen und strukturellen Faktoren erfasst, werden durch den Akteursansatz die kurzfristigen, situativen und prozessualen Faktoren eingefangen, wie etwa externer und interner Druck (von Beyme/Nohlen 1991: 694).

Unter Funktion der Wahlunterstützung und Demokratisierungshilfe verstehe ich den Beitrag, den die internationale Gemeinschaft durch ihren »Output« – oder vom betroffenen politischen System her gesehen: Input – leistet. Auf der Makroebene werden die Outputs als »unabhängige Variablen« (etwa Wahl-, Demokratisierungs- und Wirtschaftshilfe) betrachtet, die auf die »abhängigen Variablen« wie Öffnung, Partizipation und Legitimation einwirken. Auf der Mikroebene beeinflusst der Output der Mediatoren, Monitors und Beobachter das Verhalten und die Entscheidungen der Macht- und Herrschaftsträger. Die Funktionen entsprechen in meinem Modell auf der Makroebene den Phasen Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung (O'Donnell/Schmitter/Whitehead 1986). Auf der Mikroebene sind es die Funktionen Freiheitsschaffung, Freiheitsausübung und Freiheitssicherung.

c) *Kontext*

Tabelle 2 soll idealtypisch²⁴ die Zusammenhänge und Funktionen der internationalen Wahl- und Demokratisierungshilfe im Verlauf eines Transitionsprozesses auf der Makro- und Mikroebene aufzeigen. Es wird davon ausgegangen, dass es sich um eine Wahlunterstützungsmission handelt, die sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. In Anlehnung an O'Donnell/Schmitter/Whitehead (1986) werden im zeitlichen Ablauf die Phasen Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung unterschieden, die in diesem Modell zugleich die aggregierten Funktionen auf der Makroebene sind. Bei der Analyse der Funktionen – hier gesehen als Resultat der Einwirkung der unabhängigen auf die abhängigen Variablen – gehe ich von folgendem typischen Kontext aus:

- Das politische System steckt in einer Krise. Die Krise, nicht politischer Wille, löst die Transition aus und ist die Ursache für das Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die Wahlen sind als wesentlicher Beitrag gedacht, einen gewaltfreien Weg aus der Krise zu finden.
- Das politische System ist in dieser Phase labil und sucht nach einem neuen Gleichgewicht.²⁵ Die Position der Herrschaftsträger ist gefährdet. Politischer Druck besteht von innen wie von aussen. Die Akteure suchen nach Wegen der Stabilisierung, die zugleich ihre Interessen wahren. Noch besteht die Option, die Symptome der Krise mit stärkerer Repression zu bekämpfen. Die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit und die Präsenz internationaler Monitors verändern die Rahmenbedingungen des Handelns und die Rollenerwartungen an die innenpolitischen Akteure. Die Akteure in den Reihen der Herrschaftsträger und der Opposition sind gleichwohl mehr als blosse Rollenträger. Sie müssen selbst die neue Rolle mit Inhalt füllen. Dabei handeln sie unter Unsicherheit, denn weder Herrschaftsträger noch Opposition sind in der Lage, den Transitionsprozess alleine zu steuern. Ausländische Einflüsse sind bei jedem Transitionsprozess wirksam; der Unterschied liegt bei der Wahlunterstützung darin, dass ausländische Akteure mit Billigung der Herrschaftsträger im Land selbst tätig und in permanentem Face-to-face-Kontakt mit den inländischen Akteuren sind.
- Der Beitrag, den die internationale Gemeinschaft zu leisten vermag, ist gewöhnlich bloss subsidiär. Die wirksamsten unabhängigen Variablen sind

24 Damit ist ein »idealer« Transitionsprozess gemeint, in dem alle diese Funktionen vorkommen. In einem konkreten Fall werden nur einige davon zu finden sein. Nicht jede in Gang gesetzte Transition gelangt zum Abschluss. Bei einer Liberalisierung kann es sich auch um ein Katz-und-Maus-Spiel eines autoritären Herrschers handeln, der damit internationale Finanzhilfe anlocken möchte.

25 Linz/Stepan (1996) unterscheiden vier verschiedene Ausgangslagen.

endogen. In diesem Modell liegt das Hauptaugenmerk, entsprechend der Fragestellung, gleichwohl auf den exogenen unabhängigen Variablen.

- Wenn den Akteuren im Innern für den Verlauf des Transitionsprozesses die Hauptbedeutung zukommt, sind dauerhafte und vertrauensvolle Beziehungen der Vertreter der internationalen Gemeinschaft zur politischen Elite des Landes eine Voraussetzung für die Wirksamkeit der exogenen Variablen.

In Tabelle 2 werden in der Horizontalen zum einen die erwähnten drei Phasen unterschieden, zum andern innerhalb jeder Phase die Einwirkung der unabhängigen auf die abhängigen Variablen. Vertikal werden die Phasen in die Makro- und die Mikroebene geteilt.

Die tabellarische Darstellung soll die grosse Komplexität von Transitions- und Demokratisierungsprozessen reduzieren und die wesentlichen Zusammenhänge hinsichtlich der internationalen Einwirkung offenlegen. Notwendigerweise wird diese Komplexitätsreduktion mit einer Ausblendung zahlreicher situativer Faktoren erkauft.

d) Phase 1: Liberalisierung

Druck von aussen erzwingt Öffnung. Zum Zeitpunkt, wo eine internationale Wahlunterstützungsmission zur Diskussion steht, steckt das politische System bereits tief in der Krise. Meist ist ein autoritäres Regime an der Macht, dessen Legitimationsbasis sowohl wegen ungenügender Inputs als auch aufgrund unzureichender Outputs wankt. Innenpolitisch herrscht Repression. Das Regime ist unter Druck der Staatengemeinschaft (Supersystem) und der politischen Opposition im Innern (Subsysteme) geraten. Von der internationalen Gemeinschaft ist es isoliert, im inneren Machtzirkel droht die Gefahr der Spaltung, weil sowohl Hardliner wie Softliner ihre Position behaupten wollen. Wahlen werden als Ausweg in Erwägung gezogen, um die inneren Konflikte friedlich beizulegen und die internationale Isolation zu durchbrechen. Liberalisierung – systemtheoretisch gesprochen: eine andere Anordnung der Elemente innerhalb des politischen Systems – ist Voraussetzung dafür, dass faire und freie Wahlen stattfinden können. Wenn das Regime die Mitwirkung der internationalen Gemeinschaft möchte, bleibt ihm nichts anderes übrig, als sich den internationalen Standards zu fügen. Und dies heisst zunächst politische Öffnung nach aussen. Die Einleitung der Liberalisierung kann durch das Regime selbst induziert sein; das Regime kann aber auch die Zusammenarbeit mit Vertretern der Opposition suchen (paktierte Transition), oder das Regime kann bereits in dieser frühen Phase kollabieren, und Vertreter der vormaligen Opposition übernehmen die Führung im Transitionsprozess.

Tabelle 2
Funktionen internationaler Wahlunterstützung

Ebene	Phase 1: Liberalisierung		Phase 2: Demokratisierung	
	unabhängige Variablen	abhängige Variablen	unabhängige Variablen	abhängige Variablen
MAKRO	Politischer Druck von aussen	Öffnung: regimeinduziert, paktiert, Kollaps	Unterstützung der Wahlvorbereitung, unabhängige Wahlkommission	öffentliches Vertrauen, demokratisches »Spiel«
	internationale Medienaufmerksamkeit, Spotlight	Rechtfertigung, Ansteckung	Unterstützung und Kontrolle der Wahldurchführung und Ergebnisermittlung	freie Wahl demokratisch und international legitimerter Organe, breitere Verteilung der Machtressourcen
	Vorbilder	Nachahmung		
	Phase 1: Freiheitsschaffung		Phase 2: Freiheitsausübung	
	unabhängige Variablen	abhängige Variablen	unabhängige Variablen	abhängige Variablen
MIKRO	Machtbegrenzung durch »Vertrag«	Politische Freiräume, politische Partizipation, Wettbewerb, Verbreiterung des Inputs	Setzung internationaler Standards für die Vorwahlphase	Vertrauen in Wettbewerb nach Spielregeln
	Präsenz internationaler Counterparts	politische Freiheit	Ressourcen für Bewerber, Konfliktmanagement	freie und faire Wahlwerbung, Schutz durch den Staat (neutrale Sicherheitskräfte)
			Monitoring der Stimmabgabe und -auszählung, Internationale Verstärkung	Verantwortlichkeit, Abschreckung

Wenn die internationale Gemeinschaft eingeladen wird²⁶, bei Wahlen oder bei Demokratisierungsprozessen zu assistieren, dann hat dies Einfluss auf das Tempo und die Richtung der Transition. Sie dürfte sich beschleunigen, und das Supersystem wird die Standards im Bereich der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaates bestimmen. Das Regime muss nicht nur den Staat, sondern auch die Gesellschaft der internationalen Gemeinschaft gegenüber öffnen.

Bevor sich die internationale Gemeinschaft engagiert, muss eine »Assessment Mission« klären, inwieweit die Herrschaftsträger ernsthaft eine Demokratisierung einleiten wollen oder inwieweit es sich bei der Einwilligung zur Durchführung von supervisionierten Wahlen nur um ein taktisches Spiel handelt. Diese Abklärung wird durch eine kleine Gruppe von Experten vor Ort durchgeführt.²⁷ Sie dient auch dazu, wichtige politische Akteure aus allen Lagern kennenzulernen und die Bedürfnisse zu eruieren. Im besten Fall wird das Engagement der internationalen Gemeinschaft in einer Vereinbarung²⁸ festgehalten, die sowohl von der Regierung wie der Opposition mitgetragen wird.

Internationale Medienaufmerksamkeit steigert Rechtfertigungsbedarf. Neben internationalen Mediatoren, Monitors und Beobachtern strömen auch internationale Medienvertreter sowie Repräsentanten nichtgouvernementaler und transnationaler Organisationen ins Land. Dies führt zu verstärkter Kommunikation mit der internationalen Gemeinschaft und schafft Weltöffentlichkeit, die nicht nur den betroffenen Staat, sondern auch die Nachbarstaaten erfassen kann. Die Öffnung des Systems gibt gewissermassen den Blick frei auf das innere Getriebe.

Das Agenda setting der meinungsführenden Weltmedien bewirkt in den massgebenden Staaten der Welt, dass die Situation im betreffenden Land als wichtiges politisches Problem wahrgenommen wird. Die Akteure im Inland, eingeschlossen die Wählerschaft, werden bestärkt in der Auffassung, an einem weltpolitisch wichtigen Prozess teilzuhaben. Sie werden bestrebt sein, international in einem günstigen Licht zu erscheinen. Der Scheinwerfer der Weltöffentlichkeit kann Beschleuniger für Liberalisierungsprozesse und beispielsweise Katalysator dafür sein, dass sich Softliner des Regimes und der Opposition an einen Tisch setzen. In der Phase der Liberalisierung wird gewöhnlich

26 Eine ungeschriebene Regel besagt, dass internationale Wahlunterstützung nur dort geleistet wird, wo das ausdrückliche Einverständnis sowohl der Regierung wie der Opposition (bzw. der wichtigsten Kontrahenten) vorliegt.

27 Eine solche Mission habe zur Effizienz des Haiti-Einsatzes wesentlich beigetragen (National Democratic Institute 1991: 70). Mittlerweile ist es bei den UN die Regel, bei einem Begehren um Unterstützung vorerst eine Erkundigungsmission durchzuführen.

28 Vorbildlich war das Dayton-Abkommen vom Dezember 1995, in der das Mandat der OSZE genau umrissen wurde. Ihm stimmten sowohl die bosnische, die serbische wie die kroatische Seite zu.

das herrschende Regime an der Macht bleiben (Systemwandel). Es kann aber auch bereits jetzt zu einer Umbesetzung oder Ablösung kommen.

Internationale Medien können sogar das Monopol der staatlichen Medien durchbrechen und zu einer wichtigen Ressource für die Opposition werden. »The growth of shortwave radio, satellite television, and even fax machines had undermined the governments' monopoly of information and opinion.«²⁹ In ländlichen Gebieten der Dritten Welt ist das Radio für viele Menschen das einzige Massenkommunikationsmittel.

Ansteckung und Nachahmung. Die verstärkte Medienaufmerksamkeit für eine bestimmte Weltregion hat auch Einfluss auf die Nachbarstaaten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Medienaufmerksamkeit auf einen in einer Weltregion hegemonialen Staat fällt. Handelt es sich bei den Nachbarstaaten ebenfalls um autoritäre Systeme, so können diese in den »Sog der Demokratisierung« geraten: entweder durch Nachahmung innerhalb der Elite, die noch rechtzeitig auf den fahrenden Zug aufspringen möchte, oder durch Ansteckung oppositioneller Gruppierungen, die in diesem Umfeld Aufwind erhalten und sich den Schutzschild der internationalen Öffentlichkeit zu Nutze machen können.

e) *Phase 1: Freiheitsschaffung*

Freiraum für die Entfaltung politischer Kräfte. Zum aussenpolitischen kommt der innenpolitische Druck. Die internationale Präsenz vergrößert den Handlungsspielraum der oppositionellen Kräfte.³⁰ Unter äusseren und inneren politischen Druck sowie ins Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit gesetzt, kommt das Regime nicht umhin, elementare politische Freiheiten zu gewähren. Unter der Präsenz und Aufsicht der internationalen Gemeinschaft kann von diesen Freiheiten auch Gebrauch gemacht werden. Der Input ins politische System nimmt zu, womit sich der innere politische Druck weiter verstärkt. Der Handlungsspielraum der Herrschaftsträger wird enger, jener der Machtträger der Opposition weiter. Es kommt zu einer breiteren Machtverteilung. Das Regime muss sich von nun an an Spielregeln halten, für die Akteure der Opposition stellt die internationale Gemeinschaft gewissermassen eine Garantin der neugewonnenen Freiheiten dar.

Aber nicht nur die Opposition, auch das Regime geht in dieser Phase davon aus, dass die Präsenz der internationalen Gemeinschaft seinen Interessen dienlich ist. Andernfalls hätte sie dieser Präsenz nicht zugestimmt. Die Herrschaftsträger mögen sich ein Aufweichen der internationalen Isolation sowie

²⁹ Sandbrook 1996: 79. Zu ergänzen wäre: Internet.

³⁰ Oder engt den Handlungsspielraum der vormaligen Opposition ein, sofern diese bereits in dieser Phase an die Macht gekommen ist.

die Bestätigung ihrer Macht durch Wahlen, versehen mit dem Gütesiegel der internationalen Legitimation, erhoffen. Ist das Regime gespalten, so rechnet sich zumindest eine Fraktion eine Chance für das politische Überleben aus. Sie wird gemeinsam mit den Softlinern der Opposition auf eine Umbesetzung hinarbeiten.

Es ist Aufgabe der internationalen Monitors, dafür einzutreten, dass sich beide Lager an die vereinbarten Regeln halten. Oft werden die wichtigsten politischen Spielregeln in einem »Code of Conduct« (Goodwin-Gill 1998) festgehalten, der von allen politischen Kräften unterzeichnet wird. Die politischen Akteure sind zwar in ihren politischen Entscheiden und Handlungen weiterhin frei; sie haben diese aber zumindest vor den Monitors und der internationalen Öffentlichkeit im Licht der unterzeichneten Vereinbarung zu rechtfertigen. Eine wichtige Funktion der Monitors ist deshalb, die nationalen Akteure unter internationalen Rechtfertigungsdruck zu setzen. Verstösse gegen die Regeln können publik gemacht werden und haben gegebenenfalls internationale Sanktionen zur Folge. Weil die Sanktionsdrohung gegenüber beiden Seiten besteht, ist jede Seite eher geneigt, der jeweils anderen Seite die Einhaltung der Spielregeln zuzutrauen, was die Handlungen berechenbarer macht. Dies kann massigend auf den ganzen Liberalisierungsprozess wirken.

Counterparts im Dienst der Freiheitsschaffung. Eine wichtige Funktion der internationalen Mediatoren und Monitors möchte ich mit »Counterpart« bezeichnen. Nach diesem Konzept soll jeder wichtige politische Akteur im Land einen Ansprechpartner in den Reihen der internationalen Gemeinschaft haben. Die Counterparts haben vor Ort – und zwar auch auf regionaler und lokaler Ebene – mit allen Beteiligten dauerhafte, auf gegenseitigem Respekt und Vertrauen beruhende persönliche Beziehungen aufzubauen, und zwar nicht nur mit Herrschafts-, sondern auch mit Machträgern, einschliesslich Repräsentanten von intermediären Organisationen und Medienschaffenden. Nicht allein Interessen und Spielregeln, auch Face-to-face-Beziehungen mit Menschen sollen ihr Handeln steuern. Sie müssen motiviert werden, die Präsenz der internationalen Helfer zu akzeptieren und zu unterstützen (McCoy/Garber/Pastor 1991: 108). Die Akteure sollen nach Möglichkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben assistiert und davon überzeugt werden, dass die Einhaltung der Spielregeln in ihrem eigenen Interesse liegt.

Was den Umgang der Monitors mit den Akteuren vor Ort angeht, so sind die Funktionen in allen Phasen nur dann erfüllbar, wenn sie sich strikte Neutralität und Zurückhaltung auferlegen. Keinesfalls darf der Eindruck entstehen, man mische sich in innere Angelegenheiten ein. Demokratischer Missionierungseifer und Besserwisserei sind zu vermeiden. Unterstützungs- und Vermittlungshandlungen dürfen nur auf Ersuchen bzw. nach Zustimmung der Beteiligten erfolgen. Grobe Verletzungen von Spielregeln hingegen sind unnachsichtig zu ahnden und zu sanktionieren.

f) *Phase 2: Demokratisierung*

Supervision des Wahlprozesses fördert öffentliches Vertrauen. Eine demokratische Wahl setzt Auswahl voraus. Voraussetzung der Wahl ist also die Herauskristallisierung und Organisation verschiedener politischer Kräfte, die sich um Mandate bewerben. Diese Kräfte müssen sich in einem friedlichen, freien und fairen Wettbewerb messen können. Dies ist die Phase der Demokratisierung. Der Rubikon von der Liberalisierung zur Demokratisierung ist dann überschritten, »wenn die Substanz politischer Entscheidungen der Kontrolle der alten Machthaber entgleitet und dem unsicheren Ausgang der demokratischen Konkurrenz übergeben wird« (Rüb 1994: 115).

Auf der Makroebene kommt der internationalen Gemeinschaft die Funktion zu, den Übergang von der Liberalisierung zur Demokratisierung und somit die Pluralisierung zu unterstützen. Dazu gehören die Ausarbeitung fairer Spielregeln, die Respektierung der Menschenrechte und der politischen Rechte, insbesondere die Freiheit der Wahlbewerbung, die persönliche Sicherheit der Kandidatinnen und Kandidaten und die Meinungsäusserungsfreiheit während der Wahlkampagne. Weitere Voraussetzungen sind politisch neutrale Sicherheitskräfte und der freie Zugang zu den Massenmedien. Die Demokratisierung setzt neue oppositionelle politische Kräfte frei und mobilisiert die Massen, sie kann auf der anderen Seite auch die Geschlossenheit des Regimes aufweichen. Es besteht die Gefahr, dass sich die Opposition zersplittert, weil der Wettbewerb um die knappen Machtpositionen beginnt.

Eine der wichtigsten Aufgaben der internationalen Gemeinschaft ist es, das individuelle und öffentliche Vertrauen in den Wahlprozess zu stärken. Vertrauensbildung muss Folgendes miteinschließen: die Einsetzung eines unabhängigen Wahlapparates; den Einbezug aller wichtigen politischen Mitbewerber in den Wahlprozess und seine Institutionen; die Öffnung des Wahlprozesses für die Beobachtung der Bürger und ziviler Organisationen; die Überzeugung des Elektors, dass die Wahlen wichtig sind, ihr Ergebnis schicksalsbestimmend für das Land ist und dass die Stimmabgabe sicher und geheim sein wird; die Sicherstellung eines unabhängigen, internationalen Monitorings (National Democratic Institute 1994b: 4).

In der Regel wird eine regierungsunabhängige Wahlkommission mit der organisatorischen Durchführung der Wahlen betraut. Gewöhnlich sind darin alle wichtigen politischen Kräfte repräsentiert. Ihr können auch internationale Monitors angehören.

Supervisionierte Wahl führt zu international legitimierter Ordnung. Nun zu den Funktionen der Wahlen im engeren Sinn. In der Phase der Wahlkampagne sowie der Stimmabgabe und -auszählung erreicht gewöhnlich die Präsenz der internationalen Gemeinschaft ihren Kulminationspunkt. Die internationale Gemeinschaft wird in einem wichtigen Fall alle Aspekte der Wahl –

von der Formulierung und Anwendung der Wahlregeln, der Wahlkampagne über die Stimmabgabe und -auszählung – überwachen. Sie wird möglicherweise Anreize zur Einhaltung der Spielregeln in Form von in Aussicht gestellter materieller Hilfe schaffen. Sie wird mit dem Entzug dieser Incentives drohen für den Fall, dass die Spielregeln verletzt werden. Die international begleitete Demokratisierung und Wahl soll zu einer neuen demokratisch und international legitimierten politischen Ordnung führen. Vom Wahlergebnis und dessen Akzeptanz hängt es ab, ob die Transition in einen Systemwandel, eine Umbesetzung oder eine Ablösung mündet.

g) *Phase 2: Freiheitsausübung*

Internationale Standards und deren Kontrolle stellen fairen Wettbewerb sicher. Wenn sich das politische System nach innen geöffnet hat, führt dies auf der Mikroebene zu einer breiteren politischen Partizipation (vgl. Phase 1). Unter dem Schutzschild der internationalen Gemeinschaft kann die Freiheit tatsächlich ausgeübt werden, ohne Sanktionen der Herrschaftsträger befürchten zu müssen. Die Opposition und neu gebildete politische Gruppierungen bewerben sich um Mandate. Dadurch erhält die Stimmbürgerschaft eine reale Alternative. Softliner innerhalb des Regimes werden möglicherweise zu einem Ausscheren und zur Kooperation mit der Opposition ermutigt.

Zu einer fairen Chancengleichheit gehört auch die Verfügung über Ressourcen, die für eine wirksame Wahlkampagne nötig sind. Ein Teil davon kann von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt werden. Insbesondere mag es erforderlich sein, einen Missbrauch von staatlichen Ressourcen durch die regierenden Parteien zu verhindern. Zudem ist sicherzustellen, dass alle politischen Kräfte Zugang zu staatlichen oder parastaatlichen Medien haben. Hier kann sich auch der vorhin erwähnte »Code of Conduct«, den einzuhalten alle Parteien versprochen haben, bewähren. Darin sind gewöhnlich die Verteilung der von staatlicher und internationaler Seite zur Verfügung gestellten Ressourcen sowie der Medienzugang geregelt. Auch ein von internationalen Mediatoren geleitetes Konfliktmanagement für Streitfälle kann im »Code of Conduct« vereinbart sein.

Internationale Supervision schreckt vor Einschüchterung und Betrug ab. Die Anwesenheit ausländischer Beobachter soll der Stimmbürgerschaft Vertrauen in die Demokratie und die Wahlen vermitteln. Es muss kommuniziert werden, dass jede Stimme zählt, dass die neuen Staatsorgane gemäss dem Willen des Volkes gebildet werden und diese dem Volk verantwortlich sind, dass faire Spielregeln bestehen und diese international überwacht werden.³¹

31 Im Report des National Democratic Institute über die Wahlen 1990 in Haiti wird als erstes Missionsziel genannt: »Establishing voter confidence in the government's commitment to free and fair elections.« (1991: 13)

Was die Art der Aufgabenerfüllung der internationalen Gemeinschaft in dieser Phase angeht, so hat sie sicherzustellen, dass ihre Präsenz aktiv, sichtbar und glaubwürdig ist. Diese Funktion der Vertrauensschaffung kann entscheidend sein für das Gelingen der Durchführung von freien und fairen Wahlen. Die Aussicht auf Demokratie geht gewöhnlich einher mit Erwartungen hinsichtlich der Verbesserung der eigenen ökonomischen Lage.³² Hier ist es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, Wirtschaftshilfe zwar in Aussicht zu stellen, überzogene Erwartungen in eine rasche Besserung der Wirtschaftslage aber zurückzuschrauben. Zu hohe Erwartungen könnten nämlich in der dritten Phase die Legitimation der neuen politischen Ordnung gefährden.

Vertrauensschaffung ist nicht nur notwendig bei den Regimegegnern und der Stimmbürgerschaft, sondern auch unter den politischen Konkurrenten. Die ausländischen Monitors können demokratisches Know-how vermitteln, wie Konflikte diskursiv ausgetragen und beigelegt werden. Sie können verfeindete Gruppierungen an einen Tisch bringen, zwischen ihnen vermitteln und versuchen, den »Code of Conduct« besser zu implementieren. Der Liberalisierung voraus geht meist eine Phase der Repression und Gewalt, während der die politische Moral auf einem Tiefstand ist. Es gilt, diese allmählich an internationales Niveau anzupassen und durchzusetzen.

Während der Wahlphase im engeren Sinn tragen ausländische Monitors und Beobachter dazu bei, dass Stimmabgabe und -auszählung korrekt erfolgen. Ihre Präsenz erhöht die Schwelle zum Begehen von Wahlbetrug. Den politischen Akteuren ist bewusst, dass das Wahlergebnis national und international nicht anerkannt wird, wenn die internationalen Beobachter Wahlmanipulation oder -betrug feststellen. Jene Akteure, welchen Verstösse gegen die Regeln nachgewiesen werden können, sind international diskreditiert. Zur Kontrolle der Stimmenauszählung und Stärkung des Vertrauens in die Korrektheit des Wahlergebnisses hat sich ein paralleler »Quick count« durch internationale Wahlhelfer als hilfreich erwiesen. »Quick count« heisst, dass eine Wahlprognose erstellt wird, gestützt auf eine repräsentative Stichprobe von Wahlzetteln.³³

Das Urteil der internationalen Gemeinschaft über die Wahl ist ausschlaggebend für die innere und äussere Anerkennung des Ergebnisses und die Legitimation der neu gewählten Mehrheit. Es darf freilich nicht einfach jede Wahl, dem guten Einvernehmen mit den Hauptakteuren zuliebe oder gar aufgrund von Druck von aussen, mit dem Gütesiegel »frei und fair« versehen werden. Eine solche Verhaltensweise würde das Vertrauen in die internationale Wahlunterstützung und den Wert von Verifikationen generell untergraben.

32 Armut verhindert die demokratische Entwicklung nicht, aber anhaltende Armut verkürzt signifikant die »Lebenserwartung« der Demokratie (Przeworski u. a. 1997).

33 Wahlbetrug muss dann vermutet werden, wenn das amtliche Endergebnis stark vom Ergebnis des Quick Counts abweicht.

h) *Phase 3: Konsolidierung*

Supervision fördert die friedliche Zuteilung der Macht. Eine Wahl macht noch keine Demokratie. Sind die Wahlen frei und fair durchgeführt worden, so muss das Ergebnis innen- wie aussenpolitisch implementiert werden. Das politische System ist mit den Wahlen neu geordnet und auf eine demokratische Basis gestellt worden. Oft ist eine Verfassungsreform notwendig.³⁴ Die politische Macht ist bei den vorausgegangenen Wahlen durch das Elektorat meist anders und/oder breiter verteilt worden. Die Sieger müssen anerkannt werden. Die Verlierer dürfen nicht überfahren werden; vielmehr muss ihnen auch nach der Niederlage eine Perspektive offen stehen. In dieser Phase der Transition ist meist ein Arrangement der Machtbeteiligung notwendig, zu dessen Ausarbeitung die internationale Gemeinschaft ihre Mitwirkung anbieten kann. In den meisten Fällen ist eine Regierungsbeteiligung aller massgeblichen politischen Kräfte angezeigt, und dieselben Kräfte sind in den Prozess der Reform der Verfassung einzubeziehen.

Internationale Anerkennung verschafft politische Legitimation. Das politische System und die gewählten Akteure erhalten durch den international überwachten Demokratisierungsprozess auch internationale Legitimation. Noch sind aber die politischen Strukturen labil; sie müssen mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft konsolidiert werden (post-conflict peace-building, Diethelm 1994: 16). Es gilt, die Wahlverlierer an ihre Verpflichtung zu erinnern, das Wahlergebnis zu akzeptieren. Dies ist insbesondere dort delikat, wo die bisherigen Herrschaftsträger ihre Macht abgeben müssen. Die UN, andere internationale Organisationen und die traditionellen Demokratien werden die aus freien Wahlen hervorgegangene Regierung anerkennen und die neue »Demokratie« in ihren Kreis aufnehmen. Damit eröffnen sich dem Staat ganz neue Perspektiven in den Beziehungen zum internationalen System.

Internationale Anerkennung verschafft Wirtschaftshilfe. Sind die Wahlen frei und fair verlaufen und ist das Ergebnis implementiert worden, so ist der Zeitpunkt gekommen, wo vor der Wahl abgegebene Versprechen für internationale und bilaterale Finanz- und Wirtschaftshilfe erfüllt werden müssen. Die politische Krise ist in den meisten Fällen einher gegangen mit einem Krieg oder einer wirtschaftlichen Krise, und ohne Verbesserung der Lebensverhältnisse breiter Bevölkerungsschichten würde die neue politische Ordnung nicht

34 Angelpunkte einer solchen Reform sind: das Wahlsystem, das Regierungssystem (präsidentielle, parlamentarische oder konsensuelle Demokratie), das Justizsystem, die Staatsgliederung. Bei der Frage, welche Institutionen für welche Verhältnisse geeignet sind, kann man auf Erfahrungen abstellen. So ist beispielsweise für eine Gesellschaft mit zahlreichen Minderheiten das Verhältniswahlrecht zweckmässiger als das Mehrheitswahlrecht. Sind die Minderheiten regional konzentriert, ist ein föderalistisches einem zentralistischen System vorzuziehen.

an Glaubwürdigkeit gewinnen. Von grosser Bedeutung und Dringlichkeit ist die Eliminierung von Korruption.³⁵ Eine Voraussetzung dazu ist eine angemessene Besoldung der Staatsangestellten, damit sie eher der Versuchung von illegalen »Nebeneinkünften« widerstehen. Ferner muss das Augenmerk auf die Einkommens- und Vermögensverteilung gerichtet werden, denn anhaltende sozioökonomische Ungleichheiten führen zu Spannungen und vertragen sich nicht mit der Konsolidierung der Demokratie.³⁶ Das Gleiche gilt für Ungleichheiten zwischen Landesteilen. In dieser Phase sollte sich die internationale Gemeinschaft dafür einsetzen, dass die unausweichlichen ökonomischen Reformen durchgeführt werden, und dass ausländische Finanzhilfe nicht in den Taschen der nationalen Elite verschwindet, sondern tatsächlich die Zielgruppen erreicht. Sind der Transition kriegsartige Handlungen vorausgegangen, so gilt es auch, die Infrastruktur wieder aufzubauen. Das Vorhandensein internationalen Kapitals wird automatisch das Interesse von Unternehmungen und Investoren aus aller Welt auf sich ziehen.

i) *Phase 3: Freiheitssicherung*

Internationale Mediation bei der Implementierung. Nach der Stimmenausszählung und der Bekanntgabe der Wahlergebnisse ist die Aufgabe ausländischer Monitors keineswegs erledigt. Nun heisst es, die gewonnene Freiheit zu sichern. Es gilt, auf persönlicher Ebene bei den Akteuren darauf hinzuwirken, dass die Spielregeln der Demokratie respektiert werden und das Wahlergebnis – sofern als korrekt zertifiziert – von Gewinnern und Verlierern akzeptiert wird. Auf dem Weg der Versöhnung ist es oft erforderlich, ein Konzept zur Machtteilung zwischen bisherigen und neuen Herrschaftsträgern anzubieten. Ohnehin handelt es sich beim neu konzipierten politischen System meist um eine Konsensdemokratie (Umbesetzung), zumindest für eine Übergangszeit. Es ist an der »demokratischen Sozialisierung« der politischen Elite weiterzuarbeiten, nämlich an der Verinnerlichung einer politischen Ethik, welche die Akzeptanz der Spielregeln der Demokratie und die Unantastbarkeit der Menschenrechte zum Gegenstand hat.

Förderung der Zivilgesellschaft. Die Demokratie bedarf nicht nur politischer Parteien, welche sich um einen Anteil an der Macht bewerben, sondern

35 »Endemic political corruption has been a major factor undermining support for democratic regimes in the developing world and in paving the way for their overthrow.« (Diamond/Linz/Lipset 1995: 32)

36 In Staaten mit hoher Geburtenrate wird Wirtschaftswachstum kontinuierlich durch das Bevölkerungswachstum »neutralisiert«, und es stellt sich keine Verbesserung der Lebenssituation des Einzelnen ein. Demokratie kann auch ein Beitrag zur Geburtenkontrolle sein, weil offene Debatten geführt und Selbsthilfeorganisationen gegründet werden können. Im Durchschnitt wachsen Bevölkerungen in autoritären Regimen schneller als in demokratischen Staaten (Diamond/Linz/Lipset 1995: 27).

der breiten Verankerung in der Gesellschaft. Alle Anstrengungen für den Aufbau bzw. die Festigung einer Zivilgesellschaft sind zu fördern, denn nur dadurch hat die neue Demokratie Chancen, sich mittelfristig zu konsolidieren.³⁷ Gesellschaftliche Kräfte und Interessen sollen sich frei von staatlicher Einmischung organisieren und Informationen frei sammeln und verbreiten können. Die internationale Gemeinschaft wird Bestrebungen zur Ausdifferenzierung der Organisation der Gesellschaft unterstützen, insbesondere die Bildung von Public Interest Groups³⁸ wie Umweltverbände, Konsumentenorganisationen, Menschenrechtsorganisationen. Zur Zivilgesellschaft gehören ferner Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Frauenorganisationen, kulturelle und religiöse Vereinigungen, private Bildungseinrichtungen usw. Je höher der ökonomische Entwicklungsstand, desto vielgestaltiger sind die verschiedenen Interessen und desto differenzierter ist tendenziell das Interessenvermittlungssystem. Eine starke Zivilgesellschaft vermag politischen Machtmissbrauch wirksam zu verhindern bzw. aufzudecken und ist ein Schutzwall gegen die Rückkehr zu autoritären Herrschaftsformen. Zahlreiche Konflikte können direkt innerhalb der Gesellschaft durch Interessengruppen gelöst werden, ohne Einwirkung durch den Staat. Für Einzelne kann die Tätigkeit in einem Verband eine Vorschule für eine politische Tätigkeit und Profilierungsmöglichkeit sein.

Verstärkung der demokratischen Grundüberzeugung. Demokratie bedarf aber auch der Absicherung in einer demokratischen Werthaltung. Sind internationale Förderungsmassnahmen lediglich ein politischer Gütertausch – Liberalisierung gegen Anerkennung und Wirtschaftshilfe –, so bildet dies keine tragfähige Grundlage für eine nachhaltige Demokratisierung. Demokratie muss für die politische Elite ein Wert an sich, nicht ein Instrument der Machterlangung sein. Ohne Demokraten lässt sich keine Demokratie bauen und erhalten. Es ist die Schaffung einer politischen Kultur notwendig, in der Werte wie Gewaltfreiheit, Bereitschaft zu Kompromiss, Toleranz und Fairness fest im Bewusstsein verankert sind (Merkel/Lauth 1998: 7; Diamond/Linz/Lipset 1995: 19). Die internationalen Mediatoren können dabei als Vorbild wirken, indem sie in ihrem Handeln diese Werte vorleben.

37 Umgekehrt gilt: Nach dem Zusammenbruch einer Demokratie zerstört das Regime zunächst die Zivilgesellschaft (Inter-Parliamentary Union 1998: 11).

38 Es gibt auch Organisationen, die sich explizit der Verbesserung der Demokratie widmen, wie die Wahlüberwachungsorganisation NAMFREL in Mexiko, Gruppen zur Ausbildung der Wählerschaft in Südafrika 1994, Antikorruptionsgruppen in Argentinien.

6. Bilanz und Perspektiven der Wahlunterstützung

a) Demokratisierung dient dem Weltfrieden

Die auf Immanuel Kant zurückgehende Grundthese über den Zusammenhang der fortschreitenden Demokratisierung mit den Beziehungen der Staaten untereinander lautet: Demokratische Systeme sind nach aussen friedfertiger als autoritäre. Demokratische Systeme sind eher geneigt, zwischenstaatliche Konflikte ohne Anwendung von Gewalt zu lösen. Die meisten empirischen Studien der jüngsten Zeit bestätigen diesen Zusammenhang.³⁹ Das aussenpolitische Verhalten von Demokratien und damit auch jenes des ganzen Systems demokratischer Staaten ist berechenbarer.⁴⁰ Die Erweiterung des Kreises freier Demokratien dient somit der Sicherung des regionalen und des Weltfriedens.⁴¹ Vom frühen 19. Jahrhundert bis heute haben Demokratien – von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen – einander nie angegriffen. »So long as this phenomenon continues, the spread of democracy in the world means the expansion of a zone of peace in the world.«⁴² Demokratien sind nicht nur in zwischenstaatlichen Beziehungen friedfertiger, sie geraten auch weniger als autoritäre Regime in Versuchung, militärische Abenteuer zu unternehmen, um von innenpolitischen Problemen abzulenken. Ein Grund dafür ist, dass demokratisch legitimierte Führer in einer freien Gesellschaft einer permanenten Kontrolle ausgesetzt sind. Analoges gilt nicht für autoritäre Führer, weil sie nicht im politischen Wettbewerb stehen.

Die Argumentationskette kann also wie folgt lauten: Je mehr Demokratien es gibt, desto sicherer wird die Welt. Wer Interesse am Weltfrieden hat, wird Demokratisierungsprozesse fördern. Mit welchen Mitteln? Unter anderem durch Demokratisierungshilfe und Wahlunterstützung. Also gilt es, dieses Instrument auszubauen. Ferner ist zu erforschen, wie die verschiedenen Mittel der Demokratieförderung – Wahl-, Wirtschaftshilfe, militärische Präsenz, äusserer Druck – zusammenwirken. Konfliktbeilegung und Friedensschaffung müssen als Zwischenetappen auf dem Weg der Demokratiebildung gesehen werden. Friedenswahrung durch Demokratie, Demokratie durch Wahlunterstützung und Demokratisierungshilfe könnte die Strategie lauten.

39 Eine Relativierung findet sich bei Gleditsch/Hegre 1997. Siehe auch Lang 1998: 197.

40 Diamond macht darauf aufmerksam, dass demokratische Staaten auch weniger geneigt sind, terroristische Aktivitäten zu unterstützen (1992).

41 Diese These wurde in den 80er-Jahren von politischen Entscheidungsträgern in den USA schnell übernommen und ist seither zur strategischen Ausrichtung geworden (Chand 1997). Im März 1990 erklärte Aussenminister James Baker in einer Rede: »President Bush has defined our new mission to be the promotion and consolidation of democracy. [. . .] We are tying our assistance to our values.« (Newsweek, 12.07.93: 35)

42 Huntington 1991: 29; weitere Literaturhinweise bei Diamond 1997: 2.

Die Unterstützung von nationalen Demokratisierungsprozessen und die Verhinderung von »Rückfällen« liegt damit auch im Interesse jener traditionellen Demokratien, welche diese Unterstützung leisten und finanzieren. Sie ist die kostengünstigste Art der Sicherheitspolitik. »Wahlbeobachtung und -hilfe könnte, auch aufgrund relativ geringer Kosten im Vergleich zu wirtschaftlichen Hilfsmassnahmen, zu einem zentralen Element westlicher Demokratisierungspolitik werden.« (Schmidt 1995: 243)

b) Wahlunterstützung muss multilateral, umfassend und langfristig sein

Ich komme zurück auf These 2. Es liegt auf der Hand, dass für die Schaffung und Festigung einer stabilen Demokratie Wahlen und Wahlunterstützung allein nicht genügen.⁴³ Es bedarf der langfristigen Hilfe zum Institutionenbau. Das internationale Engagement darf somit mit der Wahl nicht zu Ende sein.

Dem trägt zunehmend auch die Art internationaler Wahlunterstützungsmissionen Rechnung. Grosse Missionen, die sich beschränken auf die Entsendung von Wahlbeobachtern, die nur für kurze Zeit im Land weilen, sind wohl vorbei. Die Tendenz geht dahin, kleine Kontingente von Wahlhelfern über längere Zeit zu entsenden, die nicht nur beobachten, sondern assistieren. Gewöhnlich wird dann für die Tage der Stimmabgabe und -auszählung das Kontingent verstärkt. Wo gewünscht, sollte die internationale Gemeinschaft aktive Mediation und Unterstützung in allen Phasen des Transitionsprozesses leisten. Längerfristige Unterstützung ist multilateral effektiver, d. h. Träger der Unterstützung sollten nicht einzelne Staaten, sondern internationale Organisationen oder NGOs sein. Bei bilateraler Unterstützung ist die Gefahr der Einmischung latent.

Politische Demokratie- und Wahlunterstützung ist das Pendant und die Voraussetzung der ökonomischen Entwicklungshilfe. Die Bekämpfung politischer und ökonomischer Ungleichheiten hat parallel zu erfolgen.⁴⁴ Erst das Zusammenspiel beider Komponenten kann den Frieden dauerhaft sichern.

c) Leistungen, Grenzen und Perspektiven

Betrachtet man die Leistungen internationaler Unterstützung im Zusammenhang mit Wahlen und Transitionsprozessen, so spricht viel für die Hypothese, dass ohne Hilfe der internationalen Gemeinschaft der Transitionspro-

43 Oft sind die zweiten freien Wahlen schwieriger zu bewältigen als die ersten, und es entscheidet sich daran, ob die Demokratie Bestand hat.

44 Diese Aussage steht im Kontrast zur »trickle-down Theorie«, wonach sich die Demokratie als Folge des wirtschaftlichen Wachstums quasi von selbst herausbildet.

zess oft nicht gelungen wäre oder sich doch markant verzögert hätte. Einige Beispiele: Ohne die massive Hilfe der UN wäre 1989 die Loslösung Namibias von Südafrika nicht so reibungslos verlaufen. Ohne die Vermittlung von Jimmy Carter hätten 1990 in Nicaragua wohl kaum freie Wahlen und ein friedlicher Regierungswechsel stattgefunden. Ohne Supervision durch die OSZE hätten sich 1996 in Bosnien-Herzegowina die oppositionellen Kräfte in beiden Entitäten kein Gehör verschaffen können, und sie hätten wohl kaum das für sie enttäuschende Wahlergebnis akzeptiert.

Gleichwohl ist der Wirkungsbereich der internationalen Wahl- und Demokratisierungshilfe begrenzt. »It has to be reiterated that electoral assistance in itself, just as development aid and peacekeeping, can only temporarily remedy political problems on their surface. Real change must develop from within.« (Edzard 1991: 24) Eine »Erfolgsgarantie« gibt es auch für gut konzipierte und durchgeführte Missionen nicht. Wo der politische Wille auch nur einer wichtigen politischen Kraft im In- oder Ausland fehlt, kann die Wahlunterstützung der internationalen Gemeinschaft keine Früchte tragen, und der Friedensprozess als Ganzer ist zum Scheitern verurteilt. Das war beispielsweise der Fall in Angola, wo UNITA-Führer Jonas Savimbi nicht bereit war, die Wahlniederlage von 1992 zu akzeptieren, oder in der Westsahara, wo Marokko ein für 1992 geplantes Referendum mit Hilfe von Bevölkerungsverschiebungen zu seinen Gunsten zu beeinflussen versuchte. Tragisch verlief die Entwicklung in Kambodscha, wo die UN grosse Anstrengungen zur Befriedung des Landes unternommen hatten. 1993 organisierten die UN in eigener Regie Wahlen. 15.000 Soldaten und 7.000 Zivilisten standen im Einsatz. Die Kosten beliefen sich auf etwa 1,5 Milliarden US-Dollar. 1997 drohte dem Land wiederum Spaltung und Bürgerkrieg, und 1998 wurden erneut Wahlen durchgeführt.

Es ist eine Binsenwahrheit, dass Demokratie nicht von einem Tag auf den andern »gegründet« werden kann. Demokratie bedarf auch des gesellschaftlichen »Unterbaus« in Form einer zivilen, selbstorganisierten, pluralistischen Gesellschaft. »Without a well-developed civil-society, it is difficult, if not impossible, to have an atmosphere supportive of democracy. A society that does not have free individual and group expressions in nonpolitical matters is not likely to make an exception for political ones.« (Freedom House 1994: 676) Demokratie kann nur dann konsolidiert werden, wenn sie vorrangig als Mittel gegen Tyrannei und Organisation politischer Freiheit begriffen wird, nicht aber als Staatsform, welche alle bestehenden politischen Probleme zu beseitigen vermag (Huntington 1991: 263).

Gewiss, Wahlen haben notwendigerweise einen organisatorischen bzw. technischen Aspekt; sie sind aber weit mehr als die mechanische Anwendung einer demokratischen Technik, die in der Ausarbeitung eines Wahlgesetzes, der Wählerregistrierung, der Stimmabgabe und der Stimmenauszählung be-

steht. Freie und faire Wahlen bedürfen eines »level playing field«, auf dem die Akteure die gleichen Chancen haben, zu gewinnen (National Democratic Institute 1994b: 1). Und die Demokratie bedarf sowohl fairer Institutionen als auch der Akteure, welche innerhalb dieser Institutionen im Geist der Demokratie handeln. Denn alle demokratischen Einrichtungen und Verfahren können missbraucht werden, wenn Demokratie sich nicht auch als Idee und Ideal in den Köpfen festgesetzt hat.

Literatur

- Beigbeder, Yves*, 1994: International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Dordrecht/Niederlande.
- Beyme, Klaus von/Nohlen, Dieter*, 1991: Systemwechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, 690-699.
- Chand, Vikram K.*, 1997: Democratisation from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections, in: Third World Quarterly 18, 543-562.
- Diamond, Larry*, 1992: Promoting Democracy, in: Foreign Policy 87, 25-47.
- Diamond, Larry (Hrsg.)*, 1994: Political Culture and Democracy in Developing Countries, Boulder, CO.
- Diamond, Larry*, 1996: Is the Third Wave Over?, in: Journal of Democracy 7, No. 3, 20-37.
- Diamond, Larry*, 1997: The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy, Wien (Reihe Politikwissenschaft des Instituts für Höhere Studien No. 45).
- Diamond, Larry/Linz, Juan J./Lipset, Seymour Martin*, 1995: Introduction: What Makes for Democracy?, in: dies. (Hrsg.), Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy, Boulder, CO (2. Aufl.), 1-66.
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu, Yun-han/Tien, Hung-mao (Hrsg.)*, 1997: Consolidating the Third Wave Democracies, Baltimore.
- Diethelm, Robert*, 1994: Eine erste Bilanz der Umsetzung der »Agenda for Peace«, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen 218, St. Gallen.
- Dreier, Volker*, 1997: Empirische Politikforschung, München.
- Edzard, Lutz*, 1993: United Nations Electoral Assistance: Current Issues, New York (UN-internes Arbeitspapier).
- Engel, Ulf/Hofmeier, Rolf/Kohnert, Dirk/Mehler, Andreas (Hrsg.)*, 1996: Deutsche Wahlbeobachtung in Afrika, Hamburg (2. Aufl.).
- Europarat*, 1992: Manuel pour les observateurs d'élections, Strassburg.
- Freedom House*, 1989, 1994, 1998: Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, New York.
- Garber, Larry*, 1993a: A New Era of Peacemaking: United Nations and Election Monitoring, in: Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden, 217-229.
- Garber, Larry*, 1993b: Eher Kunst als Wissenschaft. Möglichkeiten und Probleme internationaler Wahlbeobachtung, in: Der Überblick 1, 5-8.

- Garber, Larry/Bjornlund, Eric (Hrsg.)*, 1992: The New Democratic Frontier. A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe, Washington, DC.
- Gasiorowski, Mark J.*, 1995: Economic Crises and Political Regime Change: An Event History Analysis, in: APSR 89, 882-897.
- Gastil, Raymond*, 1985: The Past, Present and Future of Democracy, in: Journal of International Affairs 38, No. 2, 161-179.
- Gleditsch, Nils Petter/Hegre, Havard*, 1997: Peace and Democracy, in: Journal of Conflict Resolution 41, 283-310.
- Goodwin-Gill, Guy S.*, 1994: Free and Fair Elections: International Law and Practice, Genf.
- Goodwin-Gill, Guy S.*, 1998: Codes of Conduct for Elections, Genf.
- Hanf, Theodor/Macchiaverna, Maria R./Owen, Bernhard/Santamaria, Julian*, 1995: Observing Democratic Elections. A European Approach, Freiburg i. Br.
- Huntington, Samuel P.*, 1991: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman, OK.
- IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)*, 1995: Report, Stockholm.
- International Human Rights Law Group*, 1984: Guidelines for International Election Observing, prepared by Larry Garber, Washington, DC.
- Inter-Parliamentary Union*, 1998: Democracy. Its Principles and Achievement, Genf.
- Kumar, Krishna (Hrsg.)*, 1998: Postconflict Elections, Democratization and International Assistance, Boulder, CO.
- Lang, Markus*, 1998: Menschenrecht auf Demokratie. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats, in: Vereinte Nationen 6, 195-199.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred*, 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore.
- Mair, Stefan*, 1994: Internationale Präsenz und nationale Souveränität. Wahlbeobachtung: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft, in: Vereinte Nationen 42, 133-140.
- McCoy, Jennifer/Garber, Larry/Pastor, Robert*, 1991: Pollwatching and Peacemaking, in: Journal of Democracy 2, 102-114.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim*, 1998: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: APuZ B 6-7, 3-12.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.)*, 1994: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.)*, 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen.
- Moeckli, Silvano*, 1990: Der Einsatz der schweizerischen Wahlbeobachter in Namibia. Bericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen 141, St. Gallen.
- Moeckli, Silvano*, 1995: Wahlhilfe durch die UN. Am Beispiel Namibia 1989 und Südafrika 1994, in: ÖZP 4, 457-464.
- Moeckli, Silvano*, 1997: Die Supervision der Wahlen in Bosnien-Herzegowina durch die OSZE. Ein Erfahrungsbericht, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen 268, St. Gallen.

- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1990: Nation Building: The U.N. and Namibia, Washington, DC.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1991: The 1990 General Elections in Haiti, Washington, DC.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1994a: Electoral Operations, Human Rights and Public Confidence in a Democratic System, Washington, DC.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1994b: Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The »Level Playing Field« and Genuine Elections, Washington, DC.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1995: Handbook. How Domestic Organizations Monitor Elections. An A To Z Guide, Washington, DC.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI)*, 1999: Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring, Washington, DC.
- Nielinger, Olaf*, 1998: Demokratie und Good Governance in Afrika. Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?, Hamburg.
- Nohlen, Dieter*, 1987: Die politischen Systeme der Dritten Welt, in: Klaus von Beyme/Ernst-Otto Czempiel/Peter Graf Kielmansegg/Peter Schmook (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Grundlegung, Band I, Stuttgart, 200-247.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (Hrsg.)*, 1986: Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives, Baltimore.
- OSCE/ODIHR*, 1998: Election Observation Handbook, Warschau (3. Aufl.).
- Pallinger, Zoltan Tibor*, 1997: Die politische Elite Ungarns im Systemwechsel 1985 – 1995, Diss. St. Gallen.
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando*, 1997: What makes Democracies Endure?, in: Diamond u. a. 1997, Consolidating the Third Wave Democracies, Baltimore, 295-311.
- Robinson, William I.*, 1996: Promoting Polyarchie. Globalization, US Intervention and Hegemony, Cambridge.
- Rüb, Friedbert W.*, 1994: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel 1994, 111-137.
- Sandbrook, Richard*, 1996: Transitions without Consolidation: Democratization in Six African Cases, in: Third World Quarterly 17, 69-88.
- Sandschneider, Eberhard*, 1997: Demokratieförderung von aussen, in: Internationale Politik 5, 11-18.
- Schmidt, Manfred G.*, 1995: Demokratietheorien, Opladen.
- Schmidt, Sigmar*, 1994: Demokratisierung in Afrika, in: Merkel 1994, 229-270.
- Schmitter, Philippe C.*, 1995: Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, in: Internationale Politik 6, 47-52.
- United Nations*, 1991: General Assembly. Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections, A/RES/46/137, 17 December, New York.
- United Nations*, 1992: Human Development Report, New York.
- United Nations*, 1994: Centre for Human Rights, Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections, New York/Genf.
- United Nations*, 1995: Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies, Report of the Secretary-General, A/50/332, 7 August, New York.

Ward, Michael D./Glenditsch, Kristian S., 1998: Democratizing for Peace, in: APSR 92, 51-61.

Korrespondenzadresse:

Prof. Dr. Silvano Moeckli
Institut für Politikwissenschaft
Dufourstrasse 45
CH-9000 St. Gallen
E-Mail: Silvano.Moeckli@unisg.ch