

1. Einleitung

An der Jahreswende 2005/2006 sorgten zwei Wahlen für beträchtlichen Gesprächsstoff unter Beobachtern des Vorderen Orients: Am 15.12.2005 fanden im Irak die ersten Parlamentswahlen statt, die auf der Grundlage der im Oktober 2005 verabschiedeten Verfassung durchgeführt wurden. Mit dem neugewählten Parlament verbanden sich folglich alle Hoffnungen und Befürchtungen über die Zukunft eines demokratischen Gemeinwesens im Irak. Am 25.1.2006 kam es bei den Wahlen zum Parlament der Palästinensischen Autonomiebehörde zu einem in diesem Ausmaß unerwarteten Sieg der radikalislamischen Hamas-Partei, die 74 der 132 Sitze gewann und in der Folge ihr Führungsmitglied Ismail Haniya zum Regierungschef wählen konnte.

Die große Aufmerksamkeit, die diesen beiden Ereignissen zuteil wurde, hing weniger mit der erstaunlich demokratischen Qualität der Urnengänge zusammen als vielmehr mit den potentiellen regionalen und internationalen Auswirkungen der Wahlergebnisse, gerade auch für die Lösung der internationalisierten Gewaltkonflikte in beiden Ländern. Die Wahlen waren jedoch trotz der jeweils sehr unterschiedlichen Ausgangslage auch in ihrer Bedeutung für die innenpolitische Entwicklung höchst bemerkenswert. Die palästinensische und die irakische Wahl unterschieden sich nämlich von allen anderen Parlamentswahlen, die bis dahin in der Region durchgeführt worden waren, in einem wesentlichen Punkt: Ihr Ausgang war offen und der Sieger der Wahlen stand nicht von vornherein fest. Im Unterschied zur Wahl in Algerien 1991 wurde eine oppositionelle Bewegung auch nicht durch den Eingriff der Armee um ihren Wahlsieg gebracht. In demokratischen Staaten gilt die Unsicherheit über den Wahlausgang wie auch die Möglichkeit der Opposition, die Regierung bei Wahlen abzulösen, als konstitutiver Bestandteil des politischen Prozesses.

Die der arabischen Welt gewidmete politikwissenschaftliche Forschung hat trotz gegenteiliger Behauptungen der jeweils Herrschenden stets den demokratischen Charakter der Regime in diesem Teil der Welt bestritten. Zwar hätten viele Regierungen in den letzten zwanzig Jahren ihre politischen Systeme ein Stück weit geöffnet und auch Wahlen durchgeführt, bei denen mehrere Kandidaten und Parteien zur Auswahl stünden. Dies alles bedeute aber, so die herrschende Meinung, keineswegs einen ersten oder gar automatischen Schritt hin zu einer wirklichen Demokratisierung der arabischen Staaten. Ganz im Gegenteil handele es sich um taktische Manöver, die primär den Interessen der Regierenden dienten, ohne die Mitbestimmung der Bevölkerung zu erweitern.

Deuten nun die Wahlen im Irak und in Palästina in eine andere Richtung? In diesem Buch sollen die jüngsten Ereignisse in eine vergleichende Perspektive gerückt werden, die ein nuancierteres Urteil über den möglichen Bedeutungswandel von Wahlen erlaubt. Dabei wird sich zeigen, dass die arabische Welt ein weitaus vielfältigeres Bild bietet als es die pauschalen Urteile über die vermeintliche Demokratiefeindlichkeit der Region nahelegen. Andererseits gibt es für die im Gefolge des US-Einmarsches in den Irak zu hörenden Triumphmeldungen über den bevorstehenden Siegeszug der liberalen Demokratie in der arabischen Welt bisher auch wenig Anhaltspunkte. In einigen, auch massiv von den USA unterstützten Staaten wird nach wie vor überhaupt nicht gewählt, oder die Wahlen bleiben augenfällig hinter demokratischen Standards zurück, von anderen wesentlichen demokratischen Errungenschaften wie Rechtsstaatlichkeit oder Meinungsfreiheit ganz zu schweigen.

Zur arabischen Welt sollen im Folgenden die 16 unabhängigen Staaten Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Libanon, Syrien, Jordanien, Irak, Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman und Jemen sowie die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) gezählt werden. Die Einbeziehung der PA stellt kein Urteil über den endgültigen völkerrechtlichen Status Palästinas in den derzeitigen Grenzen dar, sondern

beruht auf dem empirischen Argument, dass es eine autonome und international anerkannte Regierung gibt, die ein staatsähnliches Territorium im Prinzip souverän verwaltet.

Wahlen in der arabischen Welt zu untersuchen, hat den unbestreitbaren Vorteil, dass diese Gruppe von Ländern hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung, Sozial- und Wirtschaftsstruktur viele Gemeinsamkeiten hat. Es hat allerdings den Nachteil, drei Staaten des Nahen und Mittleren Ostens aus der Beobachtung auszuschließen, nämlich die nicht-arabischen Staaten Türkei, Israel und Iran, die alle auf eine lange, wenn auch z. T. sehr problematische Erfahrung mit Wahlen und politischer Partizipation zurückblicken können. Die innenpolitische Entwicklung in diesen drei Ländern hat weitreichende Auswirkungen auf die Wahlpraxis arabischer Staaten der Region gehabt, entweder als Kolonialmacht, die politische Institutionen schuf, administrative Einheiten festlegte und informelle Normen etablierte (Türkei), als Besatzungsmacht, die Partizipationsrechte vorenthielt und zur innenpolitischen Polarisierung in vielen Nachbarstaaten beitrug (Israel); oder schließlich als Vorbild einer islamischen Revolution, die mit Wahlen und Partizipation vereinbar schien und insbesondere die schiitischen Parteien und Milizen in den arabischen Ländern massiv unterstützte, zum Leidwesen der sunnitischen Regime (Iran). So sinnvoll es daher gewesen wäre, auch diese drei Länder mit einzubeziehen, hätte dies jedoch den Rahmen des Buches gesprengt und die Möglichkeit zu einer vergleichenden Bewertung der politischen Entwicklungen erschwert.

Worin könnte nun die Bedeutung von Wahlen für die politische Entwicklung der arabischen Staaten liegen? Die für den europäischen Beobachter naheliegendste Antwort auf diese Frage ist die Bestimmung der wesentlichen Funktionen, die Wahlen in einer repräsentativen Demokratie haben:

Danach entscheiden Wahlen darüber, wer die politische Herrschaft in einem Staat ausüben darf; zugleich legitimieren sie diese politische Herrschaft. Die regelmäßige Durchführung von Wahlen begrenzt diese Übertragung von Herrschaft und wirkt als Kon-

trollmechanismus. Umstrittener ist, ob Wahlen auch direkt die Funktion der Politikgestaltung haben oder letztlich nicht primär darüber entscheiden, wer die Politik gestalten soll. Da eine Regierung befürchten muss, nicht wiedergewählt zu werden, wenn sie die Präferenzen ihrer Wähler kontinuierlich missachtet, haben demokratische Wahlen jedoch immer auch einen direkten Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Politik.

Obwohl zur Demokratie mehr gehört als Wahlen, kann es ohne diese, ohne den offenen Wettbewerb gesellschaftlicher Kräfte und politischer Gruppen um die politische Macht keine Demokratie geben. Für die Masse der Bevölkerung stellt sie meist die einzige Form der Teilnahme am politischen Prozess dar, da Wahlen weniger aufwendig sind als andere Formen der politischen Partizipation (wie Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden oder Beteiligung an Bürgerinitiativen). In der politikwissenschaftlichen Diskussion gibt es folglich wenig Zweifel an der zentralen Bedeutung fairer und freier Wahlen für eine demokratische Ordnung.

Fraglich ist nun aber, ob diese Funktionen von Wahlen in der arabischen Welt relevant sind. Ihr analytischer Nutzen für das Verständnis politischer Prozesse in der arabischen Welt ist mit zwei ganz unterschiedlichen Argumenten bestritten worden: Einmal (a) haben Wissenschaftler aus der Region das repräsentativ-liberale Demokratiemodell als normatives Leitbild zurückgewiesen, und zum zweiten (b) ist empirisch bezweifelt worden, dass sich die arabischen Gesellschaften in erkennbarer Weise dem Ziel der repräsentativen Demokratie nähern.

(a) In den letzten zwanzig Jahren haben in der arabischen Welt heftige Debatten um die Bedeutung von *dimuqratiyya* stattgefunden, hervorgerufen auch durch den Nachdruck, mit dem die verschiedenen Regierungen auf dem demokratischen Charakter ihrer Regime beharren. Dieser zeitgenössische Diskurs hat eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Positionen hervorgebracht, die sich um die Abgrenzung einer „arabischen Form der Demokratie“ und das Verhältnis von religiösen und politischen Autoritäten drehen. Drei

mögliche Positionen lassen sich unterscheiden: Eine säkular-moderne Version, vertreten von prominenten Akteuren der Zivilgesellschaft, verteidigt den universalen Demokratiebegriff und damit auch die fundamentale Rolle freier Wahlen für die repräsentative Demokratie. Eine radikal-islamische Version lehnt die Demokratie insgesamt ab, da sie notwendigerweise mit einer Verwestlichung von Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft einhergehe. Schließlich gibt es eine Vielzahl von Stimmen, die zwischen diesen beiden Extremen angesiedelt sind, im Einzelnen aber ganz unterschiedliche Argumente vertreten. Sie teilen mit den radikalen Islamisten die Skepsis gegenüber der „westlichen“ Demokratie und bestehen auf der Notwendigkeit, eine kulturell und gesellschaftlich angepasste arabische Form der Demokratie zu entwickeln, wobei bisher kaum konkrete Alternativkonzepte vorgestellt wurden. Kritisch wird insbesondere die Tendenz zur Definition der Demokratie über prozedurale Kriterien (wie z. B. freie und faire Wahlen) gesehen. Islamische Gesellschaften würden Demokratie eher an substantiellen Dimensionen einer guten Regierungsführung festmachen, obwohl hervorgehoben wird, dass sich auch in der islamischen Tradition demokratische Prozeduren wie z. B. *shura* (Konsultation) finden ließen. Mit den Säkularisten verteidigen sie die Demokratie als Leitbild und letztlich auch die Notwendigkeit von Individualrechten und freien Wahlen, obwohl deren Relevanz für den demokratischen Prozess von einer Vielzahl ergänzender Bedingungen abhängig gemacht wird.

(b) Selbst wenn man die normativen Zweifel an der Angemessenheit eines liberal-repräsentativen Demokratiemodells in der Region für wenig stichhaltig hält, müsste immer noch belegt werden, dass sich die arabischen Staaten prinzipiell in einem Prozess der Demokratisierung befinden, der die Prüfung demokratischer Funktionen von Wahlen sinnvoll macht. Genau dies wird jedoch von einer wachsenden Zahl von Beobachtern bestritten. Viele Regime hätten zwar Prozesse politischer Öffnung (Liberalisierung) eingeleitet, also einen begrenzten Wettbewerb durch mehrere Parteien

erlaubt, die Zensur eingeschränkt, mehr Bewegungsspielraum für zivilgesellschaftliche Organisationen ermöglicht und Parlamente aufgewertet. All dies stelle einen bemerkenswerten politischen Wandel dar, sei aber kein erster Schritt hin zum Systemwechsel (Demokratisierung), sondern der Versuch, diesen zu verhindern. Es handele sich kaum um Konzessionen, die autoritäre Herrscher gegenüber starken demokratischen Oppositionsbewegungen hätten machen müssen, sondern um dosierte und selbstgewählte Formen der ‚Pluralisierung‘, die deswegen auch nicht der Logik eines zwar langsamen, aber letztlich unausweichlichen Prozesses hin zur Ablösung des autoritären durch ein demokratisches Regime folge. Die Idee, es könne sich um Demokratisierungsprozesse handeln, sei ein Missverständnis, das durch die zeitgleich eingeleiteten Prozesse des Systemwechsels in Mittel- und Osteuropa sowie Teilen Afrikas und Asiens aufgekommen sei.

Zwischenzeitliche Hoffnungsträger wie Ägypten, Jemen oder Jordanien befänden sich bereits wieder in einer Phase der De-Liberalisierung, die zwar nicht zurück zu einer lupenreinen Diktatur führe, aber auch keinerlei Anzeichen für das schrittweise Herannahen eines wirklichen Systemwechsels hin zur Demokratie böte. Die arabischen Regime unterschieden sich zwar in der konkreten Ausprägung autoritärer Herrschaft, die sozialstrukturellen, kulturellen und/oder religiösen Rahmenbedingungen würden jedoch Demokratie kurz- und mittelfristig zur Illusion machen.

Wenn dem so sein sollte, wäre es in der Tat müßig, in der arabischen Welt nach den genannten demokratischen Funktionen von Wahlen zu suchen, da sich lediglich erweisen würde, dass die arabischen Länder keine Demokratien sind. Da in den meisten Staaten der arabischen Welt aber mit großer Beharrlichkeit Wahlen durchgeführt werden, müssen diese offensichtlich, jedenfalls aus der Sicht der Regierenden, andere – nicht-demokratische – Funktionen erfüllen. Wahlen sind definitionsgemäß zunächst lediglich Techniken, eine Körperschaft zu bilden oder eine Person mit einer Führungsaufgabe zu betrauen. Sie ersetzen andere Techniken wie Bestellung

von Vertretern kraft Erbfolge, kraft Amtes, kraft Ernennung und haben nicht notwendigerweise einen demokratischen Inhalt. Obwohl die Forschung zu Wahlen in nicht-demokratischen Staaten weit hinter den Erkenntnissen über demokratische Wahlprozesse herinkt, lassen sich doch auch hier einige typische Funktionen von Wahlen herausstellen:

So werden Wahlen in autoritären Systemen primär mit dem Zweck der Stabilisierung des Regimes durchgeführt. Wahlen können in diesem Zusammenhang die Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten verbessern. Die Wahlbeteiligung, die Abwahl von Kandidaten und das regionalspezifische Abschneiden von Parteien sind ein Barometer für Dissens und Zustimmung, die das Regime beachten kann oder auch nicht, z. B. durch Austausch unpopulärer Politiker. Wahlen können zweitens die Integrationskraft des politischen Systems erhöhen, indem systemkonforme Oppositionsgruppen eingebunden und kontrolliert werden. Wahlen stellen regimekritischen und -feindlichen Gruppen zwar einen enormen Popularitätsgewinn in Aussicht, sie zwingen sie aber auch dazu, den Untergrund zu verlassen und machen deutlich, welche Bevölkerungsteile sie unterstützen. Außerdem werden diese Gruppen gezwungen, die Regeln des Regimes zu akzeptieren. Sofern ein Minimum an Wettbewerb vorhanden ist, zeigen Wahlen den Regierenden die Stärken und Schwächen der Opposition, ebenso, welche potentiellen Gegeneliten aus Gründen der Regimestabilität in die Regierung oder Verwaltung kooptiert werden sollten. Drittens dienen Wahlen der Legitimierung der autoritären Regime nach innen wie nach außen. Wahlen sollen die Loyalität der Bevölkerung zur Regierung anzeigen, weswegen es wichtig ist, mit über 85% der Stimmen zu gewinnen und nicht nur mit knapper Mehrheit. Nur wenige autoritäre Regime gehen davon aus, dass der Wahlakt selbst (wie in einer Demokratie) legitimitätsstiftend sein kann, er ist eher ein öffentlicher Beleg für eine Legitimität, die auf anderen Ressourcen, wie Ideologie, Tradition, Religion oder wirtschaftlich-sozialer Entwicklung beruht. Auch die Bevölkerung selbst misst solchen

Wahlen in den seltensten Fällen eine nennenswerte legitimatorische Bedeutung bei. Legitimität muss aber auch nach außen erzielt werden, wo internationale Standards über demokratische Beteiligung selbst in der arabischen Welt mehr und mehr eingefordert werden und internationale Organisationen politische Prozesse detailliert überwachen und bei Verstößen gegen diese Standards internationale Kampagnen beginnen.

Das Buch geht von der Prämisse aus, dass eine graduelle Demokratisierung in vielen arabischen Ländern weiterhin möglich ist und daher der potentielle und von Land zu Land unterschiedliche Beitrag von Wahlen zur Erreichung dieses Ziels auch untersucht werden sollte. Vom Irak oder Palästina einmal abgesehen, sind Wahlen auch in anderen Staaten zu einer bedeutenden Arena geworden, in der um politische Freiheiten gefochten wird. Werden Wahlen überhaupt durchgeführt, können Regierende nicht mehr bestreiten, dass Wähler ein Recht auf von ihnen gewählte Repräsentanten haben, unabhängig davon, wie sehr sie von diesem Recht tatsächlich Gebrauch machen können. Die auf westliche Demokratien bezogenen Funktionskataloge von Wahlen bleiben daher wichtige Orientierungspunkte. Andererseits müssen diese ergänzt werden, um die abweichende Funktionslogik von Wahlen in autoritären Systemen mit aufnehmen zu können. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich daher an drei wesentlichen Dimensionen von Wahlen, die unabhängig vom Regimetypus bedeutsam für die politische Entwicklung sind:

Erstens garantieren Wahlen dem einzelnen Bürger politische Mitbestimmung. In welchem Maße Wahlen die effektive Partizipation der Bevölkerung ermöglichen, hängt jedoch von einer Reihe von Faktoren ab. Rechtlich-institutionell kann das Wahlrecht zahlreiche Einschränkungen vorsehen, die den demokratischen Charakter der Wahlen stark einschränken können, z. B. indem Frauen das Wahlrecht verwehrt wird. Außerdem können bestimmte Bevölkerungsgruppen bewusst nicht registriert werden, Bürger können durch Gewalt am Wahlakt gehindert oder in ihrer Wahlentscheidung we-

sentlich beeinflusst werden. In gesamtgesellschaftlicher Perspektive konstituieren Wahlen politische Gemeinschaften und können damit auch die Legitimität bestehender Staaten oder Territorien begründen oder stabilisieren. Dies gilt sowohl für völkerrechtlich umstrittene Territorien wie Palästina, aber auch neu vereinigte Staaten (Jemen) oder konfessionell segmentierte Gesellschaften wie im Libanon, in denen die Wahlbürger ihre Loyalität zum Staatswesen unterstreichen.

Zweitens erfüllen Wahlen eine Repräsentations- und Integrationsfunktion. Diese äußert sich nicht nur auf der Ebene der Wähler, sondern insbesondere auch auf bei der Wahlmöglichkeit zwischen Kandidaten. Der Wettbewerb um politische Ämter kann unterschiedlich stark reglementiert sein, Wahlen können daher zu einer mehr oder weniger genauen Repräsentation aller relevanten sozialen, politischen oder kulturellen Gruppen in Parlamenten und Regierungsmätern führen. Inwiefern Wahlen diese Funktion erfüllen, hängt nicht nur von den Interessen der jeweiligen Akteure auf Seiten der Regierung und Opposition ab, sondern auch von den institutionellen Anreizen auf der Ebene des Wahl- oder Parteiensystems. Wahlen können auf diese Weise die Legitimität der jeweiligen politischen Ordnung und ihrer Spielregeln bestärken oder in Frage stellen, je nachdem, ob die mit demokratischen Wahlen verbundenen Verfahrensregeln von allen wesentlichen politischen Akteuren akzeptiert oder abgelehnt werden.

Schließlich haben Wahlen potentiell die Funktion, politische Macht zu übertragen und Herrschaftspositionen zuzuweisen. In demokratischen Wahlen muss die Abwahl der Regierenden möglich sein. Das arabische Bonmot, wonach Wahlen nicht darüber entscheiden, wer regieren darf, sondern wer zur Opposition gehören darf, spiegelt die politische Realität in großen Teilen der arabischen Welt. Andererseits vergeben Wahlen tatsächlich nicht nur einen Herrschaftsauftrag, sondern bestimmen auch die Zusammensetzung von Parlamenten und weisen Oppositionsrollen zu, die Zugang zu Informationen und Ressourcen ermöglichen. So wenig

Wahlen in etablierten Demokratien dieser Funktion der Übertragung politischer Macht in idealer Weise nachkommen, da Medien, der Einfluss anderer Interessengruppen oder Parteigremien den Wählerwillen signifikant beeinflussen, so sehr können andererseits Wahlen auch in der arabischen Welt Einfluss auf die Zuweisung von Herrschaftspositionen haben. Dies ist eine Frage, die nicht abstrakt entschieden, sondern nur empirisch erörtert werden kann.

Das Buch greift diese drei genannten Funktionen in Kapitel 3 (Wer darf wählen?), Kapitel 4 (Wer darf gewählt werden?) und Kapitel 5 (Worüber entscheiden Wahlen?) auf. Zunächst müssen wir uns im nächsten Kapitel jedoch einen Überblick über die Wahlen in der arabischen Welt verschaffen. Nach einem kurzen historischen Rekurs werden die Wahlen in allen arabischen Staaten seit Beginn der politischen Liberalisierung eingehender beleuchtet, und zwar zunächst die Parlamentswahlen, d. h. die landesweiten Wahlen der zweiten Parlamentskammer, dann die Präsidentschaftswahlen und schließlich die Kommunalwahlen in einigen ausgewählten Staaten, die keine nationalen Wahlen durchführen. In der Darstellung wird dabei auf die jeweils einschlägigen Regeln, insbesondere das Wahlsystem, ausführlicher eingegangen. Die beiden letzten Kapitel befassen sich zunächst mit Möglichkeiten und Aussichten der externen Beeinflussung von Wahlprozessen in der arabischen Welt und fragen abschließend nach den Aussichten eines weiteren politischen Wandels in der arabischen Welt durch Wahlen.