



Themenpapier 7  
**Transitionsprozess**

**EZKS**  
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien  
European Center for Kurdish Studies





Project: Power Sharing for a United Syria  
Emser Straße 26  
Berlin 12051  
Germany

mail@kurdologie.de  
+49 30 67 96 85 27

2017|Berlin

## Transitionsprozess

Wenn von einem Transitionsprozess die Rede ist, bezieht sich dies in der Regel auf den Übergang von einer konkreten Form eines nichtdemokratischen, insbesondere autoritären oder totalitären Regimes zu einer Form eines demokratischen Regimes und thematisiert damit ausschließlich Wandlungsprozesse innerhalb der politischen Sphäre (obwohl wirtschaftliche Reformen mit einem politischen Transitionsprozess meist einhergehen). Steht der Transitionsprozess im Zusammenhang mit gewalttätigen Auseinandersetzungen, ist es oft unerlässlich, den politisch-rechtlichen Wandlungsprozess durch vertrauensbildende Maßnahmen zu begleiten und zu unterstützen. Dazu gehören etwa Gefangenaustausch, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie die Arbeit an Rückkehr- und Wiederaufbauplänen.

Hinsichtlich des Verlaufs von Transitionen sind zwei Themenkomplexe von herausragender Bedeutung: Verfassungsreformen (oder die Erarbeitung einer neuen Verfassung) und die Organisation von Wahlen. Zur entwicklungspolitischen Steuerung einer Transition ist überdies die Durchführung eines Zensus elementar.

### 1 Verfassungsreformen und Wahlen: Wie wird Transition „gemacht“?

Grundlegende Verfassungsreformen und die Durchführung von freien und fairen Wahlen stehen oft ganz oben auf der Agenda der relevanten Akteure, wenn demokratische Transitionen beginnen. Dabei stellen sich zwei elementare Fragen: Wann ist der beste Zeitpunkt für Verfassungsänderungen und Wahlen? Wer sollte den Reformprozess steuern?

Wenn in Transitionstaaten die bestehende Eliten und die ihr nahestehenden Abgeordneten auf Basis der vorhandenen Rahmenbedingungen ermächtigt werden, Verfassungsänderungen oder eine neue Verfassung auszuarbeiten, ist es sehr wahrscheinlich, dass das Ergebnis wiederum jene Mechanismen aufweisen wird, die das vorangegangene Regime an der Macht gehalten haben. Wenn jedoch zunächst freie Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung abgehalten werden, besteht die Gefahr, dass das bestehende autoritäre Institutionengefüge schlicht auf eine neue Gruppe von Akteuren übertragen wird. Diese Überlegungen führen dazu, dass oft längere Transitionszeiträume sinnvoll erscheinen, in denen umfassende Verfassungsänderungen einhergehen mit einem inklusiven Beteiligungsprozess breiter Bevölkerungsschichten und gesellschaftlicher Gruppen. Allerdings ist der Erfolg bei einem solchen Vorgehen stark davon abhängig, wie viel Legitimität und Vertrauen die jeweilige Übergangsregierung genießt und wie sich die verfassungsgebende Versammlung zusammensetzt.

Unabhängig davon, ob zunächst Wahlen stattfinden oder Verfassungsreformen von den bestehenden Eliten erarbeitet werden, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine Reihe von fundamentalen Prinzipien beachtet wird, die den Prozess **und** das Endergebnis legitimieren:

1. **Inklusivität:** Verfassungsgebende Versammlungen sollten die gesamte Vielfalt eines Staates abbilden und in den Prozess einbeziehen. Dies umfasst insbesondere politische Parteien, zivilgesellschaftliche Akteure, Frauen- und Jugendorganisationen, religiöse, ethnische und linguistische Minderheiten sowie eine ausgewogene Repräsentation aller Regionen. Am Ende des Prozesses sollten alle Akteure das Gefühl haben, dass ihren Positionen und Interessen Beachtung geschenkt wurde.



2. **Teilhabe:** Ein Verfassungsreformprozess, der auf Teilhabe basiert, sollte allen Bürgern die gleichen Möglichkeiten bieten, sich in den Prozess einbringen zu können. Zu diesem Zweck ist ein offizieller Konsultationsprozess notwendig, bei dem im Reformprozess involvierte Akteure Fortschritte und Probleme mit Bürgern diskutieren und das Feedback der Bevölkerung zurück in die verfassungsgebende Versammlung tragen. Ein solcher Prozess benötigt deutlich mehr Zeit als ein exklusives Elitenprojekt, wobei ein Zeitraum von ungefähr zwei Jahren nicht ungewöhnlich ist.
3. **Transparenz:** In einem transparenten Reformprozess ist es unabdinglich, dass die Öffentlichkeit zu jedem Zeitpunkt über den Stand des Prozesses informiert ist und dass eine unabhängige und gegebenenfalls kritische Berichterstattung durch die Medienlandschaft möglich ist.
4. **Konsens:** Innerhalb einer verfassungsgebenden Versammlung sollten konsensorientierte Verhandlungen im Mittelpunkt stehen und nicht inflexible und starre Mehrheitsentscheidungen. Wenn der Prozess im Endergebnis Gewinner und Verlierer produziert, wird sich dies negativ auf die kurz- und langfristige Stabilität des Landes auswirken.
5. **Nationale Eigenverantwortung:** Der Verfassungsreformprozess sollte von nationalen Akteuren entwickelt, angetrieben und geprägt werden und nicht von internationalen Interessen, Entwicklungshilfe-Organisationen oder internationalen Experten. Dies bedeutet nicht, dass internationale Expertise und Erfahrungen gänzlich aus dem Prozess ausgeschlossen werden. Internationale Unterstützung sollte die nationalen Akteure vielmehr dabei unterstützen, informierte Entscheidungen zu treffen ohne jedoch direkten Einfluss zu nehmen.

Ein von diesen Prinzipien geprägter Verfassungsprozess kann nicht nur zu einer Schaffung von Institutionen führen, die den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger entsprechen, sondern hat das Potenzial, einen nationalen Dialog hinsichtlich der politischen und sozialen Zukunftsvision für einen Staat anzukurbeln. Dies ist, insbesondere für Post-Konflikt Staaten, von großer Bedeutung. Eine solche Zukunftsvision kann sich beispielsweise in der Erarbeitung von grundlegenden Verfassungsprinzipien oder einer Präambel zur Verfassung äußern, die die Essenz der Identität eines Staates zusammenfasst und tiefergehenden symbolischen Charakter hat. In einer solchen der Verfassung vorangestellten Präambel sowie in kodifizierten Verfassungsprinzipien können unveränderbare Merkmale und Kernwerte des Staates dargestellt werden, wie zum Beispiel die demokratische, republikanische und/oder föderale Natur sowie ein Bekenntnis zur sprachlichen, ethnischen und religiösen Vielfalt.

## 2Wahlen als Meilenstein jeder Transition: Die Wichtigkeit von unabhängigen Wahlkommissionen

Wahlen sind Meilensteine für Transitionsstaaten. Dies gilt sowohl für Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung als auch für Wahlen und Abstimmungen, die nach Verfassungsreformen stattfinden (z.B. auch Referenda). Nur mithilfe von fairen und freien Wahlen kann die Vertrauensbasis für einen erfolgreichen und nachhaltigen Demokratisierungsprozess geschaffen werden. Dabei kommt einer unabhängigen Wahlkommission, die die Wahlen vorbereitet, beaufsichtigt und durchführt, eine Schlüsselrolle zu.

Folgende Aspekte sind wichtig, um diese Unabhängigkeit gewährleisten zu können:

- **Kompetenz von Wahlkommissionen:** Es sollte sichergestellt werden, dass Wahlkommissionen die alleinige und vollständige Kompetenz haben, den Wahlprozess zu

beaufsichtigen. Eine unabhängige Wahlkommission sollte in der Lage sein selbstständig die notwendigen Schritte zu unternehmen, um ihre Aufgaben auszuführen. Dies impliziert, dass Wahlkommissionen nicht auf andere Institutionen angewiesen sind, wenn es um die Definition ihres Aufgabenbereichs geht. Auch sollte eine Wahlkommission bei der Implementierung ihres Mandats nicht von politischen Akteuren abhängig sein. Das Personal jedweder Ebene sollte allein der Wahlkommission rechenschaftspflichtig sein.

- **Finanzielle Autonomie:** Wahlkommissionen sollten in der Lage sein, unabhängig über ihr Budget zu verfügen. Die Verausgabung von Mitteln zur Ausführung der Aufgaben sollte nicht von anderen Akteuren abhängig sein. Dabei sollte die Wahlkommission den gleichen Standards zur Wahrung von finanzieller Integrität unterworfen sein wie andere öffentliche Institutionen. Mit der Festlegung eines langfristigen Finanzplans kann politischen Manipulationen vorgebeugt werden.
- **Besetzung der Wahlkommission:** Die Besetzung sollte darauf abzielen, eine möglichst kompetente und inklusive Kommission zu schaffen. Dies bedeutet, dass die Mitglieder der Kommission einerseits die notwendigen professionellen Kapazitäten und Erfahrungen mitbringen. Andererseits sollte die Besetzung auch Kriterien folgen, die auf eine Repräsentation breiter Bevölkerungsschichten zielt und auf diese Weise Vertrauen in die Unparteilichkeit der Kommission aufbaut. Dies impliziert beispielsweise die ausgewogene Repräsentation von Frauen, ethnischen und religiösen Gruppen. Außerdem beziehen einige Transitionsstaaten explizit Repräsentanten aller politischen Parteien in die Wahlkommission ein, um Vorwürfen der Parteilichkeit im Vorhinein vorzubeugen.
- **Amtsduer und nachhaltiger Aufbau von Kapazitäten:** Um politische Einflussnahme zu erschweren, sollte eine feste Amtszeit für die Führungsebene einer Wahlkommission vorliegen. Die Absetzung von Mitgliedern der Wahlkommission aus politischen Gründen wird auf diese Weise erschwert. In vielen Ländern gelten für die Besetzung und Amtssicherheit der Führungsebene der Wahlkommission die gleichen Mechanismen wie im Zusammenhang mit der Ernennung von hochrangigen Richtern (z.B. Verfassungsrichtern). Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, dass institutionelle Kapazitäten aufgebaut werden. Dies bedeutet, dass das Personal unterhalb der Führungsebene langfristig an die Wahlkommission gebunden und auf diese Weise über mehrere Wahlen hinweg ein institutionelles Gedächtnis aufgebaut wird. Neben einem angemessenen Gehalt für das Personal sollte der Kapazitätsaufbau auch mit regelmäßigen Fortbildungsmaßnahmen einhergehen (dies kann beispielsweise ein Ansatzpunkt für internationale Unterstützung sein).
- **Vertrauensbildende Maßnahmen:** Damit Wahlkommissionen effektiv ihr Mandat ausüben können, ist Vertrauen in ihre Unabhängigkeit und Arbeitsweise unabdinglich. Dabei sind zwei Akteure besonders relevant:
  - **Die Öffentlichkeit und Wähler:** Ein konstanter Dialog und Konsultationsprozess zwischen der Wahlkommission und der Öffentlichkeit kann Vertrauen in die Arbeit der Kommission und damit den gesamten Wahlprozess aufbauen. Hierzu gehören beispielsweise Maßnahmen zur politischen Bildung der Bürger und/oder ein inklusiver Prozess zur Aktualisierung des Wählerverzeichnisses. Bei solchen Maßnahmen ist es insbesondere in Transitionskontexten oft sinnvoll, mehrere Akteure in den Prozess einzubinden. Beispielsweise sind Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und/oder der Medienlandschaft sinnvoll, um politische Bildung der Bürger zu fördern und Transparenz herzustellen.

- **Die politischen Akteure:** Die Schaffung einer politisch unabhängigen Wahlkommission bedeutet nicht, dass sich die Kommission von politischen Akteuren isoliert. Vielmehr ist ein konstanter und transparenter Austausch zwischen den politischen Parteien und der Wahlkommission notwendig, um potenzielle Beschwerden im Vorfeld der Wahl zu klären. Wie weiter oben erwähnt, beziehen manche Transitionsstaaten Repräsentanten aller politischen Parteien in die Wahlkommission mit ein, um sicherzustellen, dass alle Parteien die gleichen Möglichkeiten haben, den Wahlprozess zu beeinflussen. Wichtig hierbei ist selbstverständlich, dass keine Partei ausgeschlossen oder bevorteilt wird.
- **Förderung von Transparenz und Integrität:** Die Geschäftsordnung der Wahlkommission, in der die Arbeitsweise und die Verfahrensregeln für Beschwerden festgelegt werden, sollte öffentlich zugänglich sein. Sensible und kontroverse Entscheidungen der Wahlkommission bedürfen öffentlicher Stellungnahmen und Begründungen, wofür entsprechende Plattformen geschaffen werden sollten (z.B. Social Media, Pressekonferenzen, etc.).

Die Einhaltung und Umsetzung dieser Empfehlungen garantieren noch keine freien und fairen Wahlen in Transitionsstaaten. Der Wille der politischen Akteure, sich an die von der Wahlkommission vorgegebenen Regeln zu halten, ist in diesem Kontext von zentraler Wichtigkeit. Allerdings ist die Akzeptanz dieser Regeln in einem hohen Maße davon abhängig, ob die Wahlkommission von allen Akteuren als unabhängige und unparteiische Institution wahrgenommen wird.

### 3 Die Durchführung eines Zensus: ein elementares Planungsinstrument mit Konfliktpotential

Ein weiterer Meilenstein und essentieller Bestandteil für die nachhaltige Steuerung einer Transition ist die erfolgreiche Durchführung eines Zensus. Insbesondere in Transitionsstaaten mit einem Konflikthintergrund sind die Bevölkerungszahl sowie die Bevölkerungszusammensetzung häufig unklar. Datenbanken und Verzeichnisse sind in Post-Konfliktstaaten oft zerstört oder durch Flüchtlings- und Migrationsbewegungen überholt. Für den erfolgreichen Wiederaufbau in Post-Konflikt- und Transitionsstaaten ist es jedoch unabdinglich, dass politische Entscheidungsträger über Bevölkerungszahl, Verteilung und Zusammensetzung belastbare und korrekte Informationen vorliegen haben. Elementare Politikentscheidungen wie beispielsweise der Bau von Schulen und Krankenhäusern, Entscheidungen über regionale Entwicklungsprioritäten und Infrastrukturprojekte sowie die Zuweisung von finanziellen Ressourcen an spezifische Regionen hängen oft von Informationen über die Bevölkerungsverteilung ab. Die Durchführung eines Zensus ist deshalb von großer Wichtigkeit für die effektive und nachhaltige Planung von Politik. Durch die weitreichenden Folgen von Zensusergebnissen ist die Durchführung eines Zensus jedoch oft stark politisiert und birgt signifikantes Konfliktpotential.

Insbesondere in Staaten, die von ethnisch-basierten Konflikten geprägt waren, haben Zensusergebnisse großes Konfliktpotential. Als jüngstes Beispiel veranschaulicht der Zensus in Myanmar, der 2014 mit internationaler Unterstützung durchgeführt wurde, dieses Problem. Zunächst wurde der Zensus von vielen Menschenrechtsorganisationen als problematisch angesehen, da er manchen ethnischen Minderheiten das Recht vorenthielt, sich als anerkannte Minderheit zu identifizieren. So mussten sich beispielsweise die Angehörigen der muslimischen Rohingya-Minderheit im Zensus als Bengali identifizieren. Dies manifestierte ihren Status als illegale Einwanderer, obwohl die meisten Rohingyas schon seit Jahrhunderten im heutigen Staatsgebiet Myanmars leben. Die politische Sprengkraft des Zensus in Myanmar wurde überdies darin deutlich,

dass mit Verweis auf die Gefährdung der Stabilität des Landes jene Zensusergebnisse, die Informationen zur religiösen und ethnischen Zusammensetzung des Landes enthalten, erst zwei bzw. drei Jahre nach der Durchführung des Zensus bekannt gegeben wurden.

Die Durchführung eines Zensus ist deshalb nicht nur eine rein technisch-bürokratische Notwendigkeit, sondern berührt oft elementare Fragen in Transitionsstaaten, die eng mit sensiblen Themen wie Identität und *nation-building* zusammenhängen. Um eine politische Manipulation von Zensusergebnissen zu vermeiden, sollten deshalb ähnliche Regelungen für die durchführenden Institutionen gelten, wie für Wahlkommissionen (siehe oben).

#### **4 Schlussbemerkungen**

Die in diesem Papier vorgestellten Prinzipien für verfassungsgebende Versammlungen und Wahlkommissionen sind lediglich Ansatzpunkte. Jede Transition ist einzigartig und die Kontexte unterscheiden sich oft signifikant. Während in manchen Fällen zügige Wahlen zur Legitimierung einer neuen Regierung alternativlos erscheinen, können Wahlen in anderen Kontexten zu politischen Auseinandersetzungen führen, welche die Kompromissfähigkeit der unterschiedlichen Akteure vermindert. In allen Transitionen ist deshalb ein Mittelweg zwischen möglichst hoher Legitimität durch freie Wahlen und der Wahrung von Stabilität zu finden. In Post-Konfliktkontexten stellt dieses Dilemma eine besondere Herausforderung dar, da Gewalt zwangsläufig einen ultimativen Vertrauensverlust nach sich zieht und das Ringen um die politische Macht zu einem Nullsummenspiel gerät. Zusätzlich ist bei jeder Transition in Post-Konfliktstaaten immer auch die Frage nach transitional justice zu klären: wie und in welchem Umfang sollen Verbrechen der Vergangenheit aufgearbeitet und die Verantwortlichen bestraft werden? Unabhängig von den in diesem Papier diskutierten Fragen kann der mittel- und langfristige Erfolg einer Transition von der Beantwortung dieser Frage abhängen.

