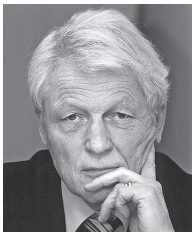


## Demokratie durch Wahlbeobachtung

Wie Zivilgesellschaften postsowjetische Regime transformieren

von Hans-Georg Wieck

**Die Offenlegung der amtlichen Wahlfälschung durch unabhängige Wahlbeobachter hat beim Demokratisierungsprozess der Ukraine eine entscheidende Rolle gespielt. Internationale Organisationen, vor allem aus den USA, haben dabei geholfen. Auch europäische Institutionen sollten dieses Instrument der friedlichen Transformation stärker fördern – etwa in Weißrussland, wo bisherige Versuche gescheitert sind.**



Dr. HANS-GEORG WIECK, geb. 1928, war Mitglied des deutschen Auswärtigen Dienstes von 1954 bis 1993, Botschafter in Teheran, Moskau, Indien, Leiter der deutschen NATO-Vertretung, Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND) und Leiter der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Minsk (1997 bis 2001).

Ohne die zentral organisierten einheimischen Wahlbeobachter wäre die „orangene Revolution“ in der Ukraine nicht so erfolgreich verlaufen: Sie entlarvten am 21. November 2004 die von den staatlich gesteuerten Zentralen Wahlkommissionen massiv begangenen Wahlfälschungen. Im Augenblick ihrer Bekanntgabe wurden die amtlich festgestellten Ergebnisse mit den von den unabhängigen Wahlbeobachtern ermittelten tatsächlichen Ergebnissen konfrontiert. Das in den letzten Jahren von der Demokratiebewegung entwickelte Protestpotenzial gegen den selbstherrlichen Staatsapparat konnte sich kraftvoll manifestieren und vor Gericht mit beweiskräftigen Unterlagen die Fälschungen glaubwürdig belegen. So oder in ähnlicher Weise gelang dies auch in Georgien, der Slowakei und in Serbien.

Erleben wir derzeit die Götterdämmerung für die althergebrachte Praxis der massiven Manipulation von Wahlergebnissen durch autokratische Regierungssysteme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion? Ganz sicher dort, wo sich in der Zivilgesellschaft handlungsfähige politische Strukturen entwickeln konnten.

Die vernetzten einheimischen Wahlbeobachtungssysteme stellen die

friedliche, rechtsstaatliche, aber organisierte Reaktion entwickelter Zivilgesellschaften gegen den autoritären Staat dar, der es als sein Recht ansieht, im Interesse des „starken Staates“ das Ergebnis von Wahlen zum Nutzen der herrschenden Klasse oder Partei gegen das angebliche Chaos – nämlich die Zivilgesellschaft oder die angeblich chaotische Parteienlandschaft – zu fälschen.

Systematische einheimische Wahlbeobachtung ist eine wichtige, meist nachhaltig wirkende Komponente der Basisdemokratie. Der Aufbau solcher vernetzten einheimischen Wahlbeobachtersysteme unter den Bedingungen eines autoritären Staates ist sehr schwierig und setzt in aller Regel internationale Beteiligung voraus – eine Beteiligung, deren Legitimation sich aus den Vereinbarungen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Juni 1990 (Kopenhagen) und im November 1990 (Paris) ergibt.<sup>1</sup>

Im November 1990 nahmen die Staats- und Regierungschefs der an der KSZE mitwirkenden Staaten mit der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein Neues Europa auch die Verpflichtung auf sich, in den Ländern des früheren Machtbereichs der

<sup>1</sup> Dokument des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension der KSZE, Juni 1990; Charta von Paris für ein Neues Europa, 21.11.1990, Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa (u.a. zur Durchführung freier Wahlen).

Sowjetunion pluralistische Demokratien, sozial verträgliche marktwirtschaftliche Ordnungen und die Unabhängigkeit der Justiz einzuführen. Diese Bemühungen sollten durch die europäischen Institutionen unterstützt werden. Das OSZE-Büro (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, vormals KSZE) für die menschliche Dimension und Menschenrechte (ODIHR) bot und bietet fachlich qualifizierte Beratung vor allem für die Wahlgesetzgebung und die Organisation von freien und fairen Wahlen an. Auch organisierte die OSZE bei wichtigen Wahlen in Osteuropa, z.B. bei den schicksalsschweren Parlamentswahlen in Russland im Dezember 1993 und dem gleichzeitig durchgeführten Referendum über den Verfassungsentwurf, internationale Wahlbeobachtungsaktionen. Die internationalen Beobachter konnten zwar die Rahmenbedingungen der Wahlen überprüfen. Doch sie waren und sind auch heute nicht in der Lage, landesweit die Auszählung der Stimmen zu kontrollieren oder gar parallele Auszählungen selbst vorzunehmen. Sie sagen in ihren Berichten nichts zu den konkret von den Wahlkommissionen vorgelegten Wahlergebnissen. Sie sagen nur etwas darüber aus, unter welchen Bedingungen die Wahlen stattgefunden haben und ob die Ergebnisse als demokratisch legitim oder nicht legitim angesehen werden müssen.

Die zu autokratischen Regierungsformen neigenden Präsidialsysteme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion – ausgenommen die Baltischen Republiken – setzten ohne Ausnahme die sowjetische Tradition fort, die Auszählung der Stimmzettel und gegebenenfalls auch die Zusammensetzung der Wählerlisten nach den Bedürfnissen der regierenden Partei zu manipulieren. Es gibt auch weiterhin

– wie zu sowjetischen Zeiten – Wahlbeobachter der einzelnen Kandidaten, aber keinerlei Vernetzung ihrer Berichte und Feststellungen. Die grobe Manipulation der Wahlen blieb jedoch den politischen Parteien und den Bürgergesellschaften, also der Zivilgesellschaft, nicht verborgen. In den Medien erschienen Berichte über angebliche Wahlmanipulationen. Aber wie konnten sie nachgewiesen werden? Wie konnten sie politisch relevant gemacht werden?

Auf zwei Wegen wurde in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Entwicklung zivilgesellschaftlich verankerter und vernetzter Wahlbeobachtung eingeleitet:

- zum einen durch die Programme der US-amerikanischen Stiftung National Endowment for Democracy (NED), die 1983 mit offiziellen Mitteln zur Unterstützung demokratischer Kräfte in verschiedenen Teilen der Welt gegründet wurde, vor allem in demokratischen Schwellenländern;
- und zum anderen durch die OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Weißrussland, Minsk (AMG), die in den Jahren 1998 bis 2001 mit Zustimmung des Ständigen OSZE-Rates Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition förderte und in diesem Zusammenhang den Aufbau eines landesweiten unabhängigen, einheimischen Wahlbeobachtersystems unterstützte.

In den achtziger Jahren gab es Förderprogramme des NED für Polen, in den neunziger Jahren vor allem für Serbien, die Slowakei, die Ukraine und Georgien, derzeit vor allem in Weißrussland.

Die Entwicklung einer landesweiten vernetzten Struktur zur Wahlbeobachtung durch einheimische Organisationen stellt sicher das anspruchsvollste und schwierigste Unterfangen

Internationale Beobachter können zwar Rahmenbedingungen von Wahlen überprüfen, aber nicht die Auszählung der Stimmen kontrollieren.

Zivilgesellschaften in postsowjetischen Staaten entwickeln nur sehr langsam ein Bewusstsein für die eigene Rolle bei der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts.

einer Zivilgesellschaft in einem autoritär gelenkten Staat dar. Es bedarf der freiwilligen, fortlaufenden, also nachhaltigen Zusammenarbeit von Bürgern auf örtlicher Ebene. Diese müssen die Aktivitäten von örtlichen, regionalen und zentralen Wahlkommissionen genau beobachten, Abweichungen der Wahlordnung registrieren und in formal korrekt abgefassten Beschwerden gegenüber Wahlkommissionen und Gerichten geltend machen; ihre Ergebnisse müssen sie öffentlichkeitswirksam publizieren können. Umfassende Dokumentationen über Wahlfälschungen sind auch für die Präsentation vor staatlichen Einrichtungen und internationalen Institutionen wichtig.

Die Zivilgesellschaften der postsowjetischen Staaten entwickeln nur sehr langsam ein Bewusstsein für die eigene Verantwortung und eine eigene Rolle bei der Durchsetzung der Herrschaft des Rechts. Jahrzehnte hindurch waren die Menschen daran gewöhnt, sich den Entscheidungen des „starken Staates“ zu fügen – resignierend oder aus Furcht. Auch heute bauen die autoritären Regime darauf, dass die Bevölkerung sich dem Willen der staatlichen Nomenklatur widerstandslos beugt.

Die Erfahrung zeigt, dass internationale Hilfe zur Selbsthilfe auf diesem Gebiet nur gelingen kann, wenn es schon politische Strukturen der Zivilgesellschaft gibt, die in den parlamentarischen Gremien des Landes vertreten sind, die sich in den Massenmedien artikulieren können und die einen gewissen Schutz auch im Rechtssystem des Landes genießen.

In diesem Zusammenhang kommt der internationalen Wahlbeobachtung durch die OSZE große politische und psychologische Bedeutung zu. ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) hat es jedoch bis-

her abgelehnt, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion am Aufbau eines Systems einheimischer, vernetzter Wahlbeobachtung mitzuwirken.

Die von den USA gestützte NED dagegen hat eine internationale Vereinigung der nationalen Strukturen für die einheimische Wahlbeobachtung gebildet, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, erfahrene Organisatoren und Ausbilder aus den verschiedenen Ländern Ost-, Südost- und Mitteleuropas den nationalen Wahlkampagnen zuzuordnen, die gerade in dem einen oder anderen osteuropäischen Land in Vorbereitung sind. Bei den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine haben insgesamt 60 000 einheimische Wahlbeobachter in einem vernetzten System mitgewirkt. Auch bei früheren Wahlen in der Ukraine hat es bereits systematische Wahlbeobachtung gegeben, allerdings weniger erfolgreich als im November 2004.

Bei der parallelen Wahlauswertung werden die methodischen Erfahrungen von westlichen Fernseh- und Rundfunkanstalten sowie von Meinungsforschungsinstituten angewandt. Mit Hilfe einer selektiven Querschnittsbefragung in ausgewählten Wahllokalen können bereits kurz nach Schließung der Wahllokale die Ergebnisse von Hochrechnungen bekannt gegeben werden, und zwar zeitlich weit vor der Bekanntgabe vorläufiger amtlicher Endergebnisse. Die frühzeitige Veröffentlichung von vorläufigen Ergebnissen der Hochrechnungen ist für autoritäre Systeme besonders kritisch, da sie die Glaubwürdigkeit von amtlichen Ergebnissen sehr früh in Frage stellen können.

In der Ukraine hat die NED eine Reihe von Bürgerinitiativen beraten und unterstützt, und zwar

- Internet-Informationsdienste (Newsletter) (Maidan, Ostriv, Ukrainiska Pravda);

- Jugendorganisationen (Ukrainian Youth Association, Young Rukh, School for Policy Analysis der Kyiv-Mohyla-Academy) für Kampagnen zur Aktivierung von Wählern (Stichwort: GOTV – get-out-the-vote).

Die von NED geschaffenen Nicht-regierungsorganisationen NDI (National Democratic Initiative) und IRI (Institute for Republican Initiative) organisierten die Ausbildung von Wahlhelfern für die Kandidaten.

Die ukrainische Organisation Committee of Voters of Ukraine (CVU) wurde per Ausbildungshilfe für die Beobachtung der Wählerlisten und der Stimmenauszählung am Wahltag vorbereitet; die Organisation Spilnyi Prostir Association wirkte als Beobachter der Medien und von Wahlmanipulationen der staatlichen Organe am Beobachterprozess mit.

An den Wahltagen beobachteten die Freiwilligen der Wählerorganisation CVU und die von IRI und NDI ausgebildeten Beobachter das Wahlgeschehen. Wählerbefragungen wurden von der amerikanischen Democratic Initiatives Foundation (FDI) in Kooperation mit Meinungsforschungsinstituten durchgeführt und erbrachten fundierte Beweise für Manipulationen der staatlichen Wahlkommission. Als Präsident Leonid Kutschma am Abend des 21. November 2004 den Sieg von Victor Janukowitsch mit drei Prozent Vorsprung gegenüber Victor Juschtschenko bekannt gab, wurde kurz danach das von den unabhängigen Wahlbeobachtern ermittelte Ergebnis veröffentlicht, das den klaren Sieg Juschtschenkos feststellte. Dies löste eine politische Wende aus, die ohne funktionierenden parallelen Auszählungsmechanismus undenkbar gewesen wäre.

In den siebziger Jahren haben die deutschen politischen Stiftungen – Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-

Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung – in ähnlicher Weise die demokratischen Kräfte in den autokratisch geführten Ländern des Mittelmeerraums unterstützt (Portugal, Spanien, Griechenland, Türkei). Systematische und konzertierte Aktivitäten der deutschen Stiftungen für die osteuropäischen Länder hat es dagegen bislang nicht gegeben, obwohl wir es dort in vielen Fällen mit undemokratischen Regimen zu tun haben, in denen sich die einheimischen Zivilgesellschaften in einer schier ausweglosen Situation befinden. Gezielte, nachhaltige und der Situation angepasste Hilfe zur Selbsthilfe ist unter diesen Umständen das Gebot der Stunde; dem haben sich die deutschen Stiftungen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion bisher nicht überzeugend gestellt.

### Beispiel Weißrussland

Schauen wir auf das andere Beispiel für einen in Ansätzen erfolgreichen Aufbau eines landesweiten einheimischen Wahlbeobachtersystems:

Unter besonderen Umständen hat die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Minsk, die nach dem Staatsstreich von Präsident Lukaschenko im November 1996 in Weißrussland von der OSZE zur Unterstützung des demokratischen Transformationsprozesses eingerichtet wurde, in den Jahren 1998 bis 2001 ein im Lande verankertes, vernetztes Wahlbeobachtungssystem aufbauen können.

Im Jahr 1999 wurden bei den Lokalwahlen erste Erfahrungen mit der Ausbildung von etwa 1000 Wahlbeobachtern durch Fachleute aus Litauen, Ungarn, der Ukraine und Westeuropa gesammelt. Ausgebildet wurden von der Regierung wie von Nichtregierungsorganisationen genannte Personen, die sich für den Aufbau eines landesweiten Systems der Wahlbeobachtung zur Verfügung stellen woll-

In den siebziger Jahren haben die deutschen Stiftungen in ähnlicher Weise die demokratischen Kräfte in den autokratisch geführten Ländern des Mittelmeerraums unterstützt. Systematische Aktivitäten für die osteuropäischen Länder hat es bislang nicht gegeben.

ten. Eine internationale Wahlbeobachtung fand bei den Kommunal- und Gebietswahlen 1999 nicht statt. Die Wahlbeobachtung wurde in Form von Pilotprojekten in einzelnen Landesteilen durchgeführt und brachte interessante Einblicke in die Arbeitsweise der Wahlkommissionen. So konnten sich nur starke Persönlichkeiten, z.B. der Vorsitzende der Freien Gewerkschaften, auf lokaler Ebene mit ihren Wünschen durchsetzen, etwa mit der Forderung auf Begleitung der Beauftragten der Wahlkommission beim Einsatz von mobilen Wahlurnen.

Mit wenigen Ausnahmen hatten die Oppositionsparteien zum Wahlboykott aufgerufen.

Auch im Jahr 2000 entschieden sich die meisten Oppositionsparteien wegen des unzureichenden Wahlgesetzes für den Boykott der Parlamentswahlen. Auf einer Technischen Konferenz der Europäischen Institutionen am Sitz der OSZE in Wien wurde beschlossen, eine Troika-Delegation der drei Institutionen Europäisches Parlament, Parlamentarische Versammlungen der OSZE und des Europarats im Oktober 2000 zu Konsultationen mit Regierung und Opposition nach Minsk zu entsenden.

Die OSZE-Beobachtergruppe hatte in Zusammenarbeit mit mehreren Nichtregierungsorganisationen in etwa 70 Wahlkreisen Beobachter organisiert, deren Feststellungen zeigten,<sup>2</sup> dass in etwa einem Drittel aller 110 Wahlkreise eine 50-prozentige Beteiligung der registrierten Wähler nicht erreicht worden war und deshalb ein erneuter erster Wahlgang hätte stattfinden müssen. Dies geschah nicht. Die Regierung nahm die Feststellungen der unabhängigen Wahlbeobachtung nicht auf, erklärte die Wahlen für gültig und führte nur

in wenigen Wahlkreisen einen zweiten Wahlgang durch (März 2001).

Die Reaktion der Lukaschenko-Regierung auf die Bildung des vernetzten einheimischen Wahlbeobachtungssystems war harsch. Sie erklärte, die OSZE-Mission habe dieses ohne Genehmigung der Regierung organisiert, die Bevölkerung werde gegen die Regierung instrumentalisiert und das Mandat der OSZE überschritten. Die OSZE wies den Vorwurf zurück und lehnte die Forderung von Moskau und Minsk ab, Projekte der OSZE-Mission von der Zustimmung der Regierung des Gastlands abhängig zu machen. Es wurden lediglich Konsultationen zugestanden.

Das Jahr 2001 brachte keine Besserung der innenpolitischen Lage in Weißrussland. Im Gegenteil: Lukaschenko ließ die Verhandlungen seines Beauftragten mit der Opposition platzen. Die Oppositionsparteien bildeten eine Koalition zur Bestimmung eines gemeinsamen Kandidaten für die im Herbst 2001 anstehenden Präsidentschaftswahlen. Die OSZE-Gruppe in Minsk und die amerikanischen NGOs, die sich in Weißrussland engagierten – wie IRI und NDI – verständigten sich auf die gemeinsame Unterstützung einer Koalition von weißrussischen Nichtregierungsorganisationen für die Durchführung einer unabhängigen einheimischen Wahlbeobachtung.

Zentrale und dezentrale Strukturen wurden gebildet, u.a. für die Ausbildung von 15 000 Wahlbeobachtern in fast allen Teilen des Landes, für Medien- und Rechtsfragen, das Berichtswesen und die Analysekapazität. Es stellte sich heraus, dass die weißrussischen Organisatoren recht bald an die Grenze der Rekrutierung von Freiwilligen stießen. Denn die Behörden versuchten,

Die Reaktion des Lukaschenko-Regimes auf die Bildung des vernetzten einheimischen Wahlbeobachtungssystems war harsch.

<sup>2</sup> *Parliamentary Elections in Belarus 2000*, Report of the Independent Domestic Observer Organizations, Privataarchiv Dr. Hans-Georg Wieck.

sie durch Einschüchterung von ihrer Mitarbeit abzubringen. Das gelang in vielen Fällen. Die Behörden ergriffen auch Strafmaßnahmen wie Entlassungen und Relegation von den Hochschulen. Die OSZE-Mission stellte Mittel bereit, um solche Nachteile materiell auszugleichen. Die Regierung baute zudem eigene Wahlbeobachterteams auf, die den Auftrag hatten, den unabhängigen Beobachtern in den Wahllokalen die Plätze streitig zu machen.

Schließlich hoben die Behörden die Registrierung von 2000 bis 4000 Beobachtern auf und schalteten am Wahlabend den Strom in den zentralen Auswertungsstellen ab, so dass deren Arbeit verzögert wurde. Die Zentrale Wahlkommission gab schon kurz nach Schließung der Wahllokale am 9. September 2001 das vorläufige amtliche Endergebnis bekannt. Alternative Ergebnisse der unabhängigen Beobachter konnten erst Wochen später veröffentlicht werden. Lukaschenko gelang es also, die Entlarvung der staatlichen Ergebnisse als Fälschung am Wahltag zu verhindern.<sup>3</sup>

Mit Hilfe von Wählerbefragungen konnten Meinungsforschungsinstitute feststellen, dass Lukaschenko keineswegs den von seiner Wahlkommission angeblich ermittelten Stimmenanteil von 76 Prozent gewonnen hatte, sondern allenfalls 50 Prozent. Victor Goncharek, der Kandidat der Opposition, erhielt zwischen 30 und 40 Prozent, während ihm nach dem offiziellen Ergebnis nur 16 Prozent zugestanden worden waren.

Das im Jahr 2003 eingerichtete neue OSZE-Büro konnte keine spezifischen Aktivitäten bei der Beratung unabhängiger Wahlbeobachter entwickeln; dagegen haben einige Strukturen des NED vom Ausland aus die weißrussische Zivilgesellschaft auch

weiterhin beraten. Recht effektiv wurden bei den Parlamentswahlen und dem Referendum über die Veränderung der Verfassung im Oktober 2004 Wähler an den Ausgängen der Wahllokale befragt. Nach den Ergebnissen dieser Befragungen konnte die Verfassungsänderung nicht mit der gesetzlich vorgeschriebenen absoluten Mehrheit durchgebracht werden.

Das Lukaschenko-Regime hat seine Unterdrückungsmaßnahmen gegen eine internationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung eines Systems wirksamer Wahlbeobachtung seit dem Jahr 2000 kontinuierlich aufrechterhalten. Gleichzeitig hat die Unterstützung der Politik Lukaschenkos durch die Bevölkerung stetig abgenommen. Zu den unverzichtbaren Elementen einer aktiven Unterstützung der Zivilgesellschaft in Weißrussland gehört die Bereitstellung von Mitteln für Radio- und Fernseh-einrichtungen, deren Programme das ganze Land erreichen können, um die Informationsgrundlagen der Bevölkerung zu verbessern, aber auch die Förderung von Strukturen für effektive Wahlbeobachtung.

Die Koordinierung solcher Projekte mit denen anderer engagierter Länder – wie den USA – und anderer europäischer Institutionen sollte nicht dem Zufall überlassen, sondern an einer geeigneten „Stelle“ konzentriert werden. Ohne eine solche Koordination sind alle einzelnen Fördermaßnahmen zum Scheitern verurteilt. Die Europäische Union sollte die von autoritären Regierungen in Osteuropa betriebenen Wahlmanipulationen nicht nur beobachten, sondern endlich ein aktiver Förderer und verlässlicher Partner der osteuropäischen Zivilgesellschaften im Ringen um freie und faire Wahlen werden.

Mit Hilfe von Wählerbefragungen wurde festgestellt, dass Lukaschenko keineswegs den von seiner Wahlkommission angegebenen Stimmenanteil von 76 Prozent gewonnen hatte, sondern allenfalls 50 Prozent.

<sup>3</sup> Belarus Helsinki Committee: *Belarusian Presidential Elections – Independent Observation Results*, Minsk 2001.