weiligen Regierungen in Kampala und Kigali gestanden. Sah Uganda sich nur als zeitweiliges Gastland, so verwies Rwanda auf eine Belastung des dichtbesiedelten, bis auf die Kuppen seiner sprichwörtlichen ›tausend Hügel‹ parzellierten Landes durch eine große Zahl von Rückkehrern (und fürchtete zugleich eine Rückkehr zu alten Verhältnissen). Die Eskalation innerhalb Rwandas wirkte auf Uganda zurück: Bis Mitte Juni hatten die ugandischen Behörden mehr als 10 000 Leichen, die vom Kagera-Fluß in den Victoria-See angetrieben worden waren, geborgen und begraben.

Inwieweit das Eingreifen Frankreichs Ende Juni mit der Errichtung der Schutzzone im Südwesten des Landes weiteres Morden verhindert hat, läßt sich schwer sagen. Festzuhalten aber ist, daß französische Truppen schon seit 1990 im Lande waren und Präsident Habyarimana beigestanden hatten – wohl mit keinen anderen Ziel als dem, ein zwar nicht von der französischen Kolonialherrschaft geprägtes, aber doch frankophones Land vor dem (mit den von Uganda aus angreifenden Exilrwandern in Verbindung gebrachten) anglophonen Einfluß zu retten.

Der spezifische Hintergrund dieser ›humanitären Intervention‹ eines europäischen Staates mahnt zur Vorsicht gegenüber diesem Instrument. Die Möglichkeiten vorbeugenden Handelns müssen neu durchdacht werden, auch die des entschlossenen Eingreifens der gesamten Staatengemeinschaft im Falle eines sich anbahnenden Genozids. Keine leichte Aufgabe, seit den Vereinten Nationen in Somalia die Grenzen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten und immer wieder auch die (von ihren Mitgliedern verantworteten) Beschränkungen ihrer Ressourcen vor Augen geführt wurden. Um so beeindruckender sind die deutlichen Worte, die Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali angesichts des rwandischen Desasters gefunden hat:

»Die verspätete Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf den Völkermord in Rwanda zeigt deutlich ihr krasses Unvermögen, unverzüglich und mit raschen und entschiedenen Maßnahmen auf humanitäre Krisen, die mit bewaffneten Konflikten einhergehen, zu reagieren. Nach der schnellen Reduzierung des UNAMIR-Personals auf ein Minimum – ihr ursprüngliches Mandat erlaubte der UNAMIR kein Eingreifen zu Beginn des Gemetzels – erscheint die internationale Gemeinschaft auch fast zwei Monate später sogar angesichts des mittlerweile durch den Sicherheitsrat geänderten Mandats paralysiert. Wir alle müssen erkennen, daß wir darin versagt haben, auf die Agonie Rwandas angemessen zu antworten, und uns so mit dem andauernden Verlust an Menschenleben abgefunden haben. Unsere Bereitschaft und Fähigkeit zum Handeln hat sich auf Grund des Fehlens eines gemeinsamen politischen Willens als bestenfalls unzureichend, schlimmstenfalls als beklagenswert erwiesen. Während wir jetzt versuchen, diese Versäumnisse hinsichtlich der rwandischen Krise wiedergutzumachen, bedarf das gesamte System einer Überprüfung, um sein Reaktionsvermögen zu verbessern. Es ist meine Absicht, eine derartige Überprüfung vorzunehmen.«[12]

Für die Toten Rwandas kommt dies zu spät. Eine Verbesserung des Reaktionsvermögens der Weltorganisation kann aber dazu dienen, künftige ›Rwandas‹ an anderen Stellen der Welt zu verhindern.

Internationale Präsenz und nationale Souveränität

Wahlbeobachtung: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft

STEFAN MAIR

Internationale Wahlbeobachtung gehört mittlerweile zum fest etablierten Instrumentarium der Demokratisierungshilfe.[1] Die Beobachtung der Wahlen in Südafrika Ende April markierte einen weiteren Höhepunkt dieser veritablen Wachstumsindustrie: 3 112 Ausländer waren bei der Unabhängigen Wahlkommission Südafrikas als Beobachter registriert. Die Vereinten Nationen und die Europäische Union stellten die beiden zahlenmäßig größten von weit über 60 Delegationen. Der Großteil dieser Beobachtergruppen unterwarf sich den Koordinierungsbemühungen der UN. Diese beeindruckenden Zahlen und der Erfolg des friedlichen Übergangs zur Mehrheitsherrschaft in Südafrika verschleiern, daß sich die internationale Wahlbeobachtung zur Zeit am Rande einer tiefgreifenden Glaubwürdigkeitskrise befindet.[2] Die Ursachen hierfür sind zum einen eher technische Defizite wie die unzureichende Professionalität und Qualifikation vieler Beobachter, die mangelhafte Koordination der einzelnen Gruppen sowie die geringe Aufenthaltsdauer der Beobachterdelegationen, die sich mehr oder weniger leicht beheben lassen.[3] Weitaus schwieriger dürfte dies mit den politischen Ursachen der sich anbahnenden Glaubwürdigkeitskrise sein, wobei sich zwei grundsätzliche Probleme unterscheiden lassen. Zum ersten wird internationale Wahlbeobachtung mit steigender Bedeutung immer mehr zum Spielball innen- und außenpolitischer Interessen und damit zum Objekt von Manipulationsversuchen. Zum zweiten reduziert das nach wie vor dominante völkerrechtliche Prinzip der Staatensouveränität die internationale Wahlbeobachtung gleichwohl tendenziell zum sprichwörtlichen Papiertiger und behindert eine effektive Weiterentwicklung des Instruments.

Innovative Rolle der Vereinten Nationen

Internationale Wahlbeobachtungen[4] im UN-Kontext gab es bereits in den fünfziger und sechziger Jahren. Die UN setzten aber dieses Instrument ausschließlich im Zusammenhang mit der Entkolonisierung ein. Diese klassische Form der Wahlbeobachtung fand gewissermaßen mit der Überwachung der ersten freien Wahlen 1989 in Namibia ihre Vollendung. Ein Jahr später engagierten sich die UN erstmals bei Wahlen in einem souveränen Staat. Die Beobachtung der Wahlen in Nicaragua im Februar 1990 war noch »vornehmlich im Kontext des Friedensprozesses in der Region zu sehen«. Kurz darauf, um die Jahreswende 1990/91, bildete »der Fall Haitis ... eine echte Innovation im politischen Repertoire der UN«,[5] indem die Wahlen in dem Karibikstaat offiziell von der Weltorganisation verifiziert wurden. Die Beobachtung in Nicaragua hatte aber ungeachtet ihrer spezifischen Einbettung schon ein neues Muster etabliert: Wahlbeobachtung im Zusammenhang mit der Beendigung innerstaatlicher Konflikte. Der politische Umbruch in Osteuropa und in Afrika zum Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ließ dann die mittlerweile häufigste Rahmenbedingung für Wahlbeobachtungen Gestalt annehmen: erste demokratische Wahlen im Verlauf eines Übergangsprozesses von einem autoritären zu einem demokratischen System.

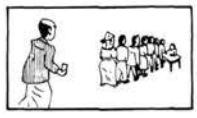
Steigende Nachfrage

Mit dem Anschwellen der Demokratisierungswelle stieg in den vergangenen fünf Jahren auch die Nachfrage nach internationaler Wahlbeobachtung. Mit ihrer Resolution 46/137 beschloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 17. Dezember 1991, einen hochrangigen UN-Bediensteten als »Ansprechpartner« in Sachen Wahlhilfe und Wahlverifikation zu benennen. Der Generalsekretär übertrug diese Aufgabe dann James Jonah aus Sierra Leone, einem der beiden Untergeneralsekretäre der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten. Beigegeben wurde ihm gemäß der Entschließung 46/137 »eine kleine Gruppe von Mitarbeitern«: in Gestalt der Wahl-

POLLING DAY 28TH MARCH 1994
VOTING IS FROM 7 A.M. TO 5 P.M.

TO VOTE IS TO CHOOSE. YOUR CHOICE IS SECRET

On Polling Day:



Go to the Polling Station early, carrying your Registration Certificate.

Go to the 1st table, show your Registration Certificate to the polling agent and receive a ballot paper from him.

Move to the 2nd table and mark your ballot paper - make a tick (✓) or your thumbprint ( ) in the box beside the picture of the candidate of your choice.

Fold your ballot paper: First bring together the two long edges and crease the fold, then the top and bottom edges and crease the fold.

Go to table 3 and put your folded ballot paper into the ballot box.

Go to table 4 and have the smallest finger of your left hand dipped in indelible ink.

Leave the polling area.

YOU HAVE EXERCISED YOUR RIGHT & MADE YOUR CHOICE

Uganda: Instruktionen für Wähler

hilfeeinheit (Electoral Assistance Unit, EAU). Für Fälle, »in denen der antragstellende Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, den Einsatz zur Wahlverifikation ganz oder teilweise zu finanzieren«, wurde im August 1992 ein freiwilliger Treuhandfonds eingerichtet.[6] Die Leitung der personell und materiell spärlich ausgestatteten EAU[7] übernahm Horacio Boneo aus Argentinien. Schon bevor diese neue Sekretariatseinheit am 1. April 1992 ihre Arbeit aufnahm, waren im März des gleichen Jahres die Vereinten Nationen in zwei nationale Urnengänge involviert: Anfang des Monats in Kamerun, Ende des Monats in Albanien. Im ersten Jahr der Tätigkeit der EAU wurde Wahlhilfe an 31 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen geleistet (24 davon in Afrika gelegen, vier in Lateinamerika, zwei in Asien und einer in Osteuropa).

Die EAU, die im Frühjahr 1994 der Hauptabteilung für Friedenserhaltung zugeordnet wurde, bearbeitet Anfragen der Mitgliedstaaten zu jeglicher Form der Wahlhilfe. Sie unterscheidet dabei sechs Arten der Unterstützungsleistung: erstens die Organisation und Durchführung von Wahlen, zweitens die Überwachung von Wahlen, drittens die Überprüfung von Wahlen, viertens die Koordinierung internationaler Beobachter, fünftens die Begleitung und Berichterstattung und sechstens die technische Hilfe.[8] Die vier ersten Arten der Wahlhilfe werden relativ selten geleistet, da sie mit hohem personellen und finanziellen Aufwand verbunden sind. Organisation und Durchführung der Wahlen übernahmen die UN bisher nur 1993 in Kambodscha. Eine Überwachung der Wahlen fand 1989 in Namibia statt (und war noch dem klassischen Entkolonisierungsrepertoire zuzurechnen); zu den Fällen der Überprüfung zählten Nicaragua 1990, Haiti 1990 und 1991, Angola 1992 und El Salvador sowie Südafrika 1994. Die bisher am häufigsten geleistete Art der Wahlhilfe ist die rein technische Hilfe, die aber nicht nur die Lieferung von Materialien, sondern auch Beratungsleistungen umfaßt. Eine steigende Tendenz zeichnet sich bei den Koordinationsleistungen für internationale Beobachter ab. Die verschiedenen Arten der Wahlhilfe unterscheiden sich im wesentlichen im Hinblick auf das Ausmaß der UN-Beteiligung.

- Bei Organisation und Durchführung von Wahlen etablieren die Vereinten Nationen vor Ort einen personell und finanziell aufwendigen Apparat, der in Eigenregie von der Erstellung der Wählerregister bis zur Auszählung der Stimmen sämtliche Aspekte des Wahlprozesses verwirklicht.
- Überwachung der Wahlen bedeutet, daß die Wahlen selbst von lokalen Behörden durchgeführt werden, die UN-Vertreter aber berechtigt sind, sich bei Unregelmäßigkeiten während des Wahlprozesses korrigierend einzuschalten. Dieses Recht zur Einmischung fehlt bei der Überprüfung von Wahlen und allen weiteren folgenden Arten des Engagements.
- Die Überprüfung einer Wahl macht eine ausgedehnte chronologische und geographische Erfassung des Wahlprozesses nötig, dessen abschließende Beurteilung offiziell zur Unterrichtung vorgelegt wird. Jüngstes Beispiel für eine derartige Unterrichtung sind die Berichte des Generalsekretärs über die Wahlen von El Salvador, die vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 920 vom 26. Mai 1994 billigend zur Kenntnis genommen wurden.[9]

Alle bisher erläuterten Verfahren bedürfen vor ihrer Einleitung eines offiziellen Beschlusses der Generalversammlung und werden von dieser ausdrücklich als Ausnahmeaktivitäten bezeichnet.[10] Deshalb wird ihre Leistung an vier Kriterien gebunden: herausragende internationale Bedeutung der Wahl, Möglichkeit zur Verifikation des gesamten Wahlprozesses, explizites Gesuch der Regierung und breite öffentliche Unterstützung für die Rolle der UN. Diese Bedingungen gelten nicht für die Koordinierung von internationalen Beobachtern, die Begleitung und Berichterstattung sowie die technische Hilfe.

- Die Koordinierung internationaler Beobachter durch die UN bildet seit dem Referendum, das 1993 in Malawi über eine Einführung des Mehrparteiensystems abgehalten wurde, einen neuen Schwerpunkt der Wahlhilfeaktivitäten der Weltorganisation und soll daher nachstehend noch näher betrachtet werden.
- Bei der Begleitung und Berichterstattung verfolgt der ortsansässige Koordinator der entwicklungsbezogenen Aktivitäten des UN-Systems, meist der Repräsentant des UNDP, den Wahlprozeß auf Ersuchen des Generalsekretärs und erstattet diesem dann Bericht.
- Zur technischen Hilfe gehören die materielle Unterstützung bei der Einschreibung der Stimmberechtigten in die Wählerverzeichnisse und bei der Wahl selbst, Beratungsleistungen bei der Ausarbeitung des Wahlgesetzes und der Logistik, Schulung der Wähler und dergleichen. Unterstützt wird die EAU dabei von den Vertretungen des UNDP vor Ort. Weitere Träger für technische Wahlhilfe im UN-Kontext sind die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (respektive die in ihrer Nachfolge geschaffene Hauptabteilung für die Unterstützung der Entwicklung und für Managementdienste) des Sekretariats in New York sowie die Beratungsdienste innerhalb des Zentrums für Menschenrechte in Genf.

Die Gründe für die wachsende Bedeutung der Koordinierungsleistungen zugunsten internationaler Beobachter liegen auf der Hand: Zum einen bedarf diese Art der Wahlhilfe keines offiziellen Mandats durch die Generalversammlung und ist deshalb schnell und flexibel einsetzbar; zum anderen werden sowohl die meisten Kosten des Engagements als auch die Wahlbeobachter selbst durch die jeweiligen Entsendeorganisationen und -staaten finanziert. Dieser Modus bietet aber auch den Finanziers Vorteile. Die Koordination der UN verhindert Überlappungen und Reibungsverluste bei der Arbeit der einzelnen Delegationen. Durch die Errichtung eines gemeinsamen Büros werden Gemeinkosten eingespart. Und schließlich bietet ein vereintes Vorgehen mit anderen Geldgebern die Möglichkeit zu einer (generell wünschenswerten) langfristigen Wahlbeobachtung, deren Durchführung für einen Träger allein meist zu kostspielig ist. Kurzzeitmissionen, die ausschließlich auf einen Zeitraum wenige Tage vor und nach der Wahl abstellen, haben wenig Sinn.[11] Die effizientesten Möglichkeiten zur Wahlfäl-

schung ergeben sich – abgesehen von der Stimmauszählung – während der Registrierung der Wähler, der Nominierung von Kandidaten und während des Wahlkampfes. Eine Wahlbeobachtung sollte deshalb den gesamten Prozeß von der Wählerregistrierung bis zur Verkündung des Wahlergebnisses abdecken.

Das Malawi-Modell

Zur praktischen Umsetzung des Koordinationsansatzes hat die EAU ein Modell entwickelt, das im Falle Malawis 1993 perfektioniert wurde, allerdings zuvor in Äthiopien, Burundi, Dschibuti, Kenia, Kongo, Lesotho und Niger ansatzweise getestet worden war. Die wesentliche, sehr zu begrüßende Neuerung im Falle Malawis war, daß hier erstmals die Koordinationsbemühungen der UN auf eine langfristige Beobachtung des Wahlprozesses ausgerichtet waren. Kern des Malawi-Modells[12] ist ein kleines Büro, das die EAU im jeweiligen Gastland einrichtet. Seine Aufgaben umfassen die inhaltliche und organisatorische Unterstützung der internationalen Wahlbeobachter. Das bedeutet im einzelnen das Sammeln und Aufbereiten von quantitativen und qualitativen Informationen, die für die Beurteilung einer Wahl bedeutsam sind, die Vermittlung von Kontakten zwischen Wahlbeobachtern einerseits sowie wichtigen einheimischen Persönlichkeiten und Informanten andererseits, die Verteilung, Unterbringung und den Transport von Wahlbeobachtern, die Organisation von Informationsveranstaltungen und das Zusammenfassen der Berichte der Beobachter. Als nützlich haben sich des weiteren eine eigenständig vorgenommene Tabellierung der dezentral ausgezählten Stimmen und die Durchführung einer Hochrechnung – basierend auf einer kleinen repräsentativen Stichprobe – erwiesen, um die Richtigkeit der offiziell bekanntgegebenen Ergebnisse überprüfen zu können.[13] Darüber hinaus kann das Büro je nach Mandat verschiedene Maßnahmen zur Wahlhilfe durchführen und koordinieren, so zum Beispiel die Schulung von Wahlvorstehern und einheimischen Wahlbeobachtern, die Aufklärung von Wählern, die Beratung der Wahlkommission und die Beschaffung von Wahlmaterial (Stimmzettel, Urnen, unlöschbare Tinte und so fort). Schließlich haben sich die UN-Koordinatoren im Falle Malawis auch als Vermittler zwischen Opposition und Regierung bewährt, wenn sich diese in Positionskämpfe verfangen hatten.

Das lokale Koordinierungsbüro der UN wird von einem oder mehreren Vertretern der EAU geleitet. Es wird personell und technisch von der im Land tätigen Vertretung des UNDP unterstützt. Eine Konsultativgruppe der Botschafter der Geldgeberländer und Vertreter unterstützender Organisationen sorgt für die finanzielle und politische Absicherung der Arbeit des Büros. Von zentraler Bedeutung für die Unabhängigkeit der internationalen Beobachter ist, daß keine Wahlbeobachtergruppe gezwungen werden kann, sich dem Koordinationsangebot der UN vom Anfang bis zum Ende zu unterwerfen. Das bezieht sich insbesondere auf das Zustandekommen des abschließenden Urteils der Beobachter über den Wahlverlauf.

Bewährt hat sich zur institutionellen Absicherung der Unabhängigkeit der Beobachter eine Konstruktion, bei der die koordinationswilligen Delegationen eine zwar auf Initiative des lokalen Koordinierungsbüros gegründete, aber offiziell von diesem getrennte Gemeinsame Internationale Beobachtergruppe (Joint International Observer Group, JIOG) bilden. Diese bedient sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben der Dienste des Büros. Die JIOG kann sich selbst einen Verhaltenskodex auferlegen sowie eine Abschlußerklärung und einen Abschlußbericht erstellen. Jede der teilnehmenden Gruppen hat aber die Möglichkeit, auf der Basis ihrer Informationen abweichende Voten bezüglich des demokratischen Charakters einer Wahl abzugeben.

Bemühungen um die Koordination von Wahlbeobachtung bergen allerdings generell zwei Gefahren: erstens die Gefahr der Bürokratisierung und zweitens die der Verzerrung des Urteils über den Wahlverlauf. Koordinierungsorgane neigen dazu, die Aktivitäten der einer Koordination Unterworfenen schriftlich, quantitativ und kategorial zu erfassen. Zu diesem Zweck werden Wahlbeobachter oft bereits bei der Einreise mit umfangreichen Fragebogen ausgestattet. Deren sklavische Anwendung führt dazu, daß die Beobachtungen in ein Schema gepreßt, komplexe Zusammenhänge oft unzulässig vereinfacht und nicht in das Muster passende Beobachtungen außer acht gelassen werden. Die Möglichkeit zur Verzerrung besteht in zweierlei Hinsicht: zum einen in der großen und heterogen zusammengesetzten Gruppen inhärente Gefahr zu aussageschwachen Kompromißvoten und zum anderen in der absichtsvollen Einflußnahme einer zahlenmäßig dominierenden Gruppe auf das Gesamturteil. Nicht alle Wahlbeobachterdelegationen genießen den Ruf, in der Erfüllung ihrer Aufgabe politisch unabhängig zu sein. Insbesondere französische Beobachtergruppen und Delegationen des Commonwealth-Sekretariats werden verdächtigt, daß sie sich in der Auslegung ihrer Funktion und bei der Bewertung einer Wahl vorrangig von politischen Interessen ihres Heimatlandes respektive der Entsendeorganisation leiten lassen und daß sie diese Interessen auch gegenüber anderen Gruppen, mit denen sie sich in einem Koordinationsverbund befinden, durchzusetzen versuchen.

Vor einer Glaubwürdigkeitskrise?

Die Gefahr der absichtsvollen, manipulatorischen Einflußnahme einer dominierenden Gruppe auf das abschließende Urteil einer heterogenen Beobachterdelegation wächst in dem Maße, in dem die Bedeutung der internationalen Wahlbeobachtung steigt, sie immer mehr in das Blickfeld innen- und außenpolitischer Interessen rückt. Die zunehmende Bedeutung internationaler Wahlbeobachtung leitet sich aus der Anwendung des Prinzips der politischen Konditionalität von Entwicklungshilfe ab. Das Gros der Gebergemeinschaft macht seit Ende der achtziger Jahre ohne Umschweife die Art und den Umfang ihrer Hilfeleistungen an Entwicklungsländer von der Erfüllung politischer Rahmenbedingungen abhängig. Dazu gehören nach deutscher Definition eine marktfreundliche Wirtschaftsordnung, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte, ein entwicklungsorientiertes Handeln der Regierung und Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen.[14] Diese Partizipation wird in der Regel eng als Möglichkeit zur Teilnahme an allgemeinen, gleichen, geheimen und freien Wahlen interpretiert. Eine wichtige Funktion internationaler Wahlbeobachter ist es, die Erfüllung oder Nichterfüllung letztgenannter Bedingung gegenüber ihren Entsendestaaten zu dokumentieren und damit indirekt über die Höhe der zu erwartenden Entwicklungshilfe mitzuentscheiden.

Einflußnahmen auf Wahlbeobachter

Diese gewichtige Rolle macht die Beobachter zum Gegenstand manipulatorischer Strategien interner und externer Akteure. Wahlbeobachter werden vor Ort meist überhäuft mit Informationen von lokalen politischen Gruppierungen, die sie von ihrer Sicht der Dinge überzeugen wollen und sie mit Klagen über die Untaten und Privilegien des politischen Gegners versorgen. Diese Anstrengungen sind solange kein Problem, wie Wahlbeobachter die Möglichkeit haben, die Relevanz und den Wahrheitsgehalt der Informationen zu prüfen – solange sie uneingeschränkte Bewegungsfreiheit im Gastland genießen und Zugang zu administrativen Stellen (einschließlich der Sicherheitsbehörden) und deren Unterlagen haben. Die Wahlbeobachtung in Äthiopien 1992 ist ein Beispiel dafür, daß solche notwendigen Freiheiten den Beobachtungsdelegationen verwehrt wurden.[15] Solcherart notwendige Überprüfungen erfordern natürlich auch die An-

Zweimal internationale Wahlbeobachtung

I

Der Despot war gestürzt, seine Armee geflüchtet. Seine blutige Herrschaft hatte bleibende Schäden hinterlassen, das Land auf Jahre hinaus in Verruf gebracht und den ganzen Kontinent, dessen Regionalorganisation er ein Jahr lang präsidieren durfte, blamiert. Sein Fall wurde nicht von seinen Untertanen bewirkt, sondern von den Soldaten des Nachbarlandes, das er mit Krieg überzogen hatte. An der Seite dieser Soldaten kämpften aber auch Anhänger der Opposition gegen den Despoten; nach der Einnahme der Hauptstadt übernahm – unter dem Schutz der Armee des Nachbarlandes – die Befreiungsfront die Macht, die ein breites Bündnis der politischen Kräfte repräsentierte.

In ihr fanden sich jene, die an Stelle der in den fünfziger Jahren entstandenen beiden großen Parteien mit ihrer spezifischen konfessionellen und regionalen Verwurzelung den ›Schirm‹ einer Einheitsfront aufspannen wollten, ebenso wie die Vertreter der Parteien, die nach dem Ende der Militärdespotie eine neue Chance für sich selbst sahen. Binnen weniger Monate verschliß die Befreiungsfront zwei Präsidenten; die Anhänger des Mehrparteiensystems setzten sich durch, Wahlen wurden ausgeschrieben und nach dem letzten Präsidentensturz unter Aufsicht des Vorsitzenden der Militärkommission der Befreiungsfront – selbst Statthalter des Vorsitzenden einer der beiden großen Parteien, des seinerzeit vom Despoten gestürzten Staatspräsidenten – vorbereitet. Zur Wahl stellten sich außer den zwei Altparteien zwei weitere – eine, die monarchistischen Traditionen eines Landesteiles in zeitgemäßer Organisationsform Ausdruck verlieh, und eine neue, die vornehmlich von Intellektuellen gegründet worden war, die auf einen echten Neubeginn abzielten. Alle vier Parteien des Landes, einer ehemaligen britischen Kolonie, waren mit der Einladung an das Sekretariat des Commonwealth einverstanden, die Wahl zu beobachten.

Es war dies die erste internationale Beobachtung nationaler Wahlen in einem unabhängigen Staat überhaupt; inspiriert war der Gedanke von der Beobachtung der Wahl in Südrhodesien im Februar 1980 durch das Commonwealth, mit der der Übergang von der Siedlerkolonie ›Rhodesien‹ zum international anerkannten Simbabwe, dem 153. Mitglied der Vereinten Nationen, erfolgte (vgl. VN 5/1980 S. 185 f.). Die neuerliche Wahlbeobachtung durch das Commonwealth fand in einem Land statt, das nicht nur unter den Folgen der Militärdespotie litt, sondern auch von heftigen politischen Auseinandersetzungen erschüttert wurde. Schon im Vorfeld der Wahl, die nach dem Muster der ehemaligen Kolonialmacht in Einerwahlkreisen unter dem Mehrheitswahlrecht abgehalten wurde, standen einige der Sieger fest: Angehörige der Partei des früheren Staatspräsidenten, die in ihren Wahlkreisen keine Gegenkandidaten hatten und somit automatisch für gewählt erklärt worden waren. Zustandegekommen war dieses Ergebnis beispielsweise dadurch, daß in einem der Wahlkreise dem Kandidaten der neuen Partei von den Behörden die Nominierung auf Grund fehlender Bildungspatente beziehungsweise nicht nachgewiesener Englischkenntnisse verweigert wurde – der Mann war ein landesweit bekannter Universitätsdozent. 17 von 126 Sitzen wurden auf diese Weise vergeben, sämtlich zugunsten der früheren (und künftigen) Regierungspartei. Die Wahl selbst verlief unter turbulenten Umständen und wurde ad hoc um einen Tag verlängert. Am zweiten Tag des Urnengangs, als erste Ergebnisse schon bekannt waren, erließ der Vorsitzende der Militärkommission, rückwirkend zum eigentlichen Wahltag, eine Proklamation, mit der er die Bekanntgabe der Resultate durch die Wahlvorstände unterband und zunächst sich selbst mit der öffentlichen Verkündung des Endergebnisses betraute. (Dieses wies dann eine solide Mehrheit der einstigen Regierungspartei auf, deren Parteichef nunmehr automatisch wieder Staatspräsident wurde. Der Urheber der Proklamation wurde Vizepräsident und Verteidigungsminister.)

Der Schlußbericht der neun Beobachter des Commonwealth schildert die problematischen Aspekte des Wahlgangs einschließlich seiner Vorbereitung und des Nachspiels; doch habe das Volk »einer gewaltigen Woge gleich den Prozeß der Wahl zu einem würdigen und gültigen Abschluß geführt«. Und selbst in dem Schreiben, in dem der Vorsitzende der Commonwealth-Beobachtergruppe dem Vorsitzenden der Militärkommission gegenüber seine ernste Besorgnis über dessen Proklamation zum Ausdruck gebracht hatte, findet sich der Satz: »Daß es Ihnen gelungen ist, unter höchst unzuträglichen Umständen freie und faire Wahlen abzuhalten, ist ein herausragender Erfolg.«

II

Zugetragen haben sich die geschilderten Ereignisse in dem ostafrikanischen Staat Uganda in den Jahren 1979 und 1980 – nach dem Sturz des Selbstherrschers Idi Amin Dada und bis zur Wiedereinsetzung des von ihm 1971 gestürzten Präsidenten Apolo Milton Obote. Das Urteil des Commonwealth über die Wahl war weniger von den Kriterien des Rechts und der Gerechtigkeit bestimmt als von politischen Erwägungen. Aus Sicht seiner Verfasser war es gut gemeint; für die auf zweifelhafte Art und Weise an die Macht gekommene Regierung (›Obote II‹) war es fortan der Ausweis der Ehrbarkeit nach innen wie nach außen.

Den schärfsten Kritikern der neuen Regierung hingegen galt der Wahlbetrug als erwiesen; die – lediglich von den ›Siegern‹ von 1980 bestrittene – Verfälschung des Wahlergebnisses wurde nun zum Ausgangspunkt oder jedenfalls zur Legitimationsgrundlage des bewaffneten Widerstands. Am 15. Dezember 1980 war Milton Obote als Präsident vereidigt worden; am 6. Februar 1981 nahm Yoweri Kaguta Museveni, 1979 Guerillakommandeur und zeitweise Verteidigungsminister, 1980 Spitzenkandidat der neuen Partei, den Kampf gegen die Regierung Obote auf. Der folgende Buschkrieg wurde mit großer Erbitterung geführt; mehrere Hunderttausend Menschen fielen ihm zum Opfer, Ergebnis des in einigen Landstrichen die Grenze des Genozids berührenden Vorgehens der Regierungstruppen.

III

Anfang 1986 errang als erste Guerillabewegung im postkolonialen Afrika die von Museveni angeführte Nationale Widerstandsbewegung (NRM) den militärischen und politischen Sieg; der neue Präsident stellte einen »grundlegenden Wandel, keine Wachablösung« in Aussicht (vgl. auch Yoweri Kaguta Museveni, Über Abhängigkeit und Unterdrückung. Externe und interne Ursachen der ›afrikanischen Krise‹, VN 3/1986 S. 85 ff.). Mit seiner ›Regierung auf

breiter Grundlage‹ suchte er die verschiedenen politischen Kräfte einzubinden; das Monopol der politischen Betätigung erhielt die NRM unter Betonung ihres Charakters als umfassende ›Bewegung‹, während die Altparteien zwar fortbestehen, ihnen jedoch die meisten parteientypischen Aktivitäten untersagt sind. Das neu eingeführte System der von unten nach oben aufgebauten ›Widerstandsräte‹ sollte die Partizipation des Volkes gewährleisten und nach Möglichkeit von der Vergangenheit unbelastete Kräfte zum Zuge bringen. Daß die Anhänger der traditionellen Parteien mit diesem Konzept nicht einverstanden sind, verwundert nicht; sie dringen wie schon 1980 auf die Wiedereinführung des Mehrparteienwesens.

Die Frage, ob das seit 1986 bestehende Allpartei-Keinpartei-Arrangement der ›Bewegung‹ fortgeführt oder das Mehrparteiensystem wieder eingeführt werden soll, ist eines der wichtigsten Themen der politischen Diskussion in Uganda und wird auch von der am 28. März 1994 gewählten Verfassunggebenden Versammlung behandelt.

Diese Wahl stellte die erste landesweite allgemeine gleiche und geheime Wahl im unabhängigen Uganda dar, wenn man – ungeachtet des Urteils des Commonwealth – die von 1980 außer Betracht läßt. Es war eine Persönlichkeitswahl ohne Nennung der politischen Zugehörigkeit der Kandidaten; gleichwohl war in der Regel – nicht zuletzt durch die öffentlichen und gemeinsamen Vorstellungen der Kandidaten, die einzige erlaubte Form des Wahlkampfs – bekannt, ob sich jemand zur ›Bewegung‹ oder zum Mehrparteiensystem bekannte. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Mit großer Mehrheit haben sich dann die dem NRM-Konzept zuneigenden Kandidaten durchgesetzt, woraus sich aber nicht auf eine bedingungslose Gefolgschaft gegenüber der Regierung in den Beratungen der Verfassunggebenden Versammlung schließen läßt.

Interessieren soll hier die internationale Beobachtung der Wahl vom 28. März. Von den mehr als 100 internationalen Beobachtern – unter ihnen eine Frauendelegation – zählten 62 zur Gemeinsamen Internationalen Beobachtergruppe (JIOG), die von den Vereinten Nationen unterstützt wurde.

Dies erfolgte über den Repräsentanten des UNDP und ein vom UNDP zusammengestelltes kleines ›unabhängiges Sekretariat‹ (UN-IS). Die logistische Vorbereitung (Zusammenstellung der Teams, Zurverfügungstellung von Fahrern und Geländewagen) war gut, die Vorbereitung vor Ort weniger. Eine Unterrichtung der Wahlbeobachter vor ihrer Entsendung in die verschiedenen Teile des Landes geriet zu einer Mischung aus Selbstlob und gegenseitiger Belobigung seitens Regierung und internationaler Agenturen; mehr als ein Schönheitsfehler war es freilich, daß schon bei dieser Gelegenheit der UN-Vertreter das Ergebnis der Beobachtung mit der Versicherung, die Wahlen würden »frei, fair und durchschaubar« sein, vorwegzunehmen suchte.

Die Wahl selbst beeindruckte die internationalen Beobachter durch den großen Ernst, mit dem die Wählerinnen und Wähler wie auch die Wahlvorstände ans Werk gingen und ihr lang entbehrtes demokratisches Recht wahrnahmen. Die Beobachtungen von Stimmabgabe und Stimmenauszählung erlaubten insgesamt den Schluß auf ein korrektes Verfahren; allerdings traten auch die Defizite – insbesondere erhebliche Mängel der Wählerverzeichnisse und das Versäumnis, sie vor der Wahl offenzulegen – deutlich zutage. Guten Gewissens konnten die internationalen Beobachter, die mit ugandischen Beobachtern von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammenzuarbeiten Gelegenheit hatten, auf Grund ihrer Stichproben in allen Regionen des Landes festhalten, daß die Wahl in Verlauf und Ergebnis den Wählerwillen reflektierte und »einen wichtigen Schritt vorwärts in Richtung Demokratie« darstellte. Die magische Formel ›frei und fair‹ dagegen vermieden sie bewußt; angesichts der festgestellten Defizite wäre das Gütesiegel erster Klasse nicht angebracht gewesen (und hätte im übrigen auch keinen Anreiz für künftige Verbesserungen gegeben).

Seitens UNDP und UN-IS wurde die JIOG – vergeblich – unter Druck gesetzt, das Zauberwort doch zu verwenden, denn ansonsten glaube man im Volke, die Wahl sei unfrei und unfair gewesen, was (wie in informellen Gesprächen am Rande der Beratungen über die Schlußerklärung behauptet wurde) zu Unruhen führen könne. Schließlich könne man nicht hinter die 1980 vom Commonwealth gegebene Note zurückfallen. Tatsächlich nahmen dann Presse und Bevölkerung das differenzierte Urteil der internationalen Beobachter positiv auf.

IV

Finanziert wurde die Wahl zur Verfassunggebenden Versammlung Ugandas im wesentlichen von den westlichen Geberländern. Von den dafür veranschlagten 15,3 Mill US-Dollar brachte die Regierung 4,3 Mill auf, während der Rest – bis auf einen zum Zeitpunkt des Urnengangs noch offenstehenden Betrag von 1,1 Mill – durch die Geber getragen wurde. Die Europäische Union übernahm den Löwenanteil mit 3,1 Mill Dollar, gefolgt von Japan (1,3 Mill) und den Vereinigten Staaten (1 Mill). Sachleistungen umfaßten die Herstellung der Stimmzettel (Großbritannien: 750 000 Dollar) sowie die Bereitstellung von allerdings minderwertiger Tinte zwecks Markierung der Wähler, um die mehrmalige Stimmabgabe zu verhindern (Kanada: 150 000 Dollar), sowie von Taschenlampen, um die Stimmenauszählung auch bei Dunkelheit zu ermöglichen (Deutschland: 26 000 Dollar).

Der Einfluß der Geber reicht entsprechend weit: auf ihren Druck hin wurden im letzten Jahr die Politisierungskampagnen der NRM (›Kader-Kurse‹ unter Einschluß auch militärischer Grundausbildung) eingestellt, die nicht zuletzt der Propagierung der ›Bewegung‹ dienten und in denen mit den Parteien gründlich abgerechnet wurde. Allerdings weigerte sich die ugandische Regierung, einigen weitergehenden Forderungen der Geberländer, darunter vor allem nach der Aufhebung des Betätigungsverbots für politische Parteien, nachzugeben.

Die internationale Wahlbeobachtung erfolgte auf Einladung der ugandischen Regierung (wobei der geschilderte Kontext der Finanzierung der Wahl nicht unbeachtet bleiben sollte). Die Gefühle waren gemischt: Seitens der Regierung fehlte es nicht an Kooperationsbereitschaft, man betrachtete die internationale Beobachtung aber letztlich als Eingriff in die nationale Souveränität; die ugandischen Beobachter aus dem Kreis der NGOs hingegen sahen ihre eigene Rolle durch die internationale Präsenz aufgewertet.

Von der weltweiten Anteilnahme sprach Präsident Museveni kurz nach der Wahl eher ironisch: einige Beobachter seien »vom Nordpol, einige vom Südpol« gekommen. Im Gespräch mit dem Verfasser hatte der Präsident im August vergangenen Jahres (im Vorfeld der damals noch für Dezember 1993 in Aussicht genommenen Wahl) erklärt, wer kommen wolle, der möge kommen. Man habe nichts zu verbergen, doch sei dies eine Sache, die den afrikanischen Ländern aufgenötigt werde. Auf meinen Einwand hin, die internationale Beobachtung sei keineswegs auf Afrika beschränkt, sondern habe auch anderswo stattgefunden, in Europa etwa in Albanien oder Rumänien, versetzte er trocken: »Ja, eben – in den rückständigen Ländern.«

Volker Weyel ❑

wesenheit einer ausreichend großen Zahl von Wahlbeobachtern. Je kleiner die Delegation, desto mehr ist sie auf Sekundärinformationen angewiesen und desto weniger ist sie in der Lage, diese zu verifizieren.

Manipulationsversuche lokaler politischer Kräfte sind nur eine Art der Einflußnahme. Die andere, oft effektivere, geht von externen Akteuren aus. Sie kann aus zwei Quellen stammen: zum einen von der Entsenderegierung oder -organisation einer Beobachterdelegation, zum anderen vom Koordinierungsorgan. Beobachtergruppen sehen sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, sie würden sich nicht vorrangig darum bemühen, ein einigermaßen objektives Urteil über den Wahlverlauf zu fällen. Statt dessen ließen sie sich in ihren abschließenden Erklärungen vor allem von dem Gedanken leiten, ob der Wahlsieger ihrer Regierung oder ihrer Organisation genehm ist oder nützt.[16] Diese Art der politischen Einflußnahme und der Degradierung internationaler Wahlbeobachtung zum Instrument der Außenpolitik wird vor allem Frankreich und dem Commonwealth-Sekretariat unterstellt. Französische Wahlbeobachter haben 1992 in Kamerun und 1993 in Togo positive Wertungen über Wahlen abgegeben, die in teilweise krassem Gegensatz zu den Beobachtungen anderer Delegationen und auch zur Wahrnehmung des Wahlverlaufs durch breite Bevölkerungsschichten standen. Das gleiche gilt für die Urteile der Commonwealth-Beobachter im Fall der Wahlen des Jahres 1992 in Ghana und in Kenia. Während die Motivation der französischen Wahlbeobachter noch leicht nachvollziehbar ist – nämlich den Einfluß Frankreichs in den jeweiligen Ländern durch die Protektion frankophiler Regime zu bewahren –, sind die Beweggründe des Commonwealth-Sekretariats schwieriger zu ergründen.

Sie liegen wohl weniger in dezidiert außenpolitischen Interessen dieser Organisation als vielmehr in ihrer Struktur und ihrer historischen Prägung. Das Commonwealth sind de facto die Regierungen der Mitgliedsländer; Kritik einer Regierung an einer anderen galt als unschicklich. Das Sekretariat und auch die Wahlbeobachterdelegationen des Commonwealth setzen sich zum Teil aus hochrangigen Persönlichkeiten zusammen, die dieses Tabu verinnerlicht haben und die zuweilen selbst undemokratische Regime vertreten. Schließlich verfügen sie häufig über hervorragende persönliche Kontakte zu den Regierungsvertretern des Gastlandes der Wahlbeobachtung und den Leitern der lokalen Wahlkommissionen. Dies alles mag ihre Urteilsfähigkeit trüben und eine Abneigung gegen jede Art von Stellungnahme verstärken, die als Kritik an der Regierung verstanden werden könnte.

Von dem Vorwurf, dem sich das Commonwealth-Sekretariat ausgesetzt sieht, sind auch die Missionen nicht frei, die von den UN geleitet oder koordiniert werden. Auch hier mehren sich die Stimmen, die behaupten, die Stellungnahmen der UN-Delegationen seien grundsätzlich zu regierungsfreundlich und würden selten die Legitimität eines Wahlverlaufes in Frage stellen. Die Vereinten Nationen sind nicht nur die ›Weltorganisation‹; zugleich sind sie eine Staatenorganisation par excellence, in der alle wesentlichen Entscheidungen von mit Regierungsvertretern besetzten Gremien getroffen werden. Entsprechenden Rahmenbedingungen sehen sich ihre Bediensteten ausgesetzt, sind doch auch vor Ort in den Entwicklungsländern die jeweiligen Regierungen die sozusagen natürlichen Partner der örtlichen UN-Agenturen. Mitarbeiter der UN sind es, die als Koordinatoren bei größeren internationalen Wahlbeobachtungsmissionen fungieren. In dieser Rolle sind sie auch für die Erarbeitung einer abschließenden gemeinsamen Stellungnahme zuständig. Üblicherweise sammeln die Koordinatoren nach Beendigung der Wahl alle relevanten Informationen von den Beobachtern, erstellen einen Berichtsentwurf und unterbreiten dem Plenum der Beobachter diesen Entwurf zur Diskussion und Ergänzung. Dieses Verfahren eröffnet dem Koordinator erhebliche Manipulationsmöglichkeiten. Er ist in der Regel der einzige, bei dem alle Informationen der Beobachter zusammenlaufen, und verfügt deshalb in gewisser Weise über ein Informationsmonopol. Der Zeitdruck, der nach der Wahl auf den Beobachtern lastet – die Stellungnahme der Beobachter wird von der Presse zumindest innerhalb 48 Stunden nach der Wahl erwartet, und viele Beobachter haben ihren Abflug bereits für den zweiten Tag nach der Wahl gebucht – sowie die Ermüdung der meisten Delegationsmitglieder können verhindern, daß der Berichtsentwurf des Koordinators intensiv genug und durch eine ausreichend repräsentative Zahl von Beobachtern diskutiert wird. In einem solchen Fall ist es ein leichtes für einen Koordinatoren, seiner Wertung des Wahlverlaufs allgemeine Anerkennung zu verschaffen, zumal wenn die Mehrzahl der Wahlbeobachter nicht ausreichend für ihre Aufgabe qualifiziert ist.

Nationale Souveränität und internationale Wahlbeobachtung

Die Tendenz internationaler Staatenorganisationen, sich bei der Kritik an ihren Mitgliedsländern zurückzuhalten, basiert auf der Verinnerlichung eines Grundsatzes, der auch nach dem Zusammenbruch der alten, durch den Ost-West-Konflikt geprägten Weltordnung das dominante Element in den internationalen Beziehungen geblieben ist: das Prinzip der nationalen Souveränität. Es impliziert das Gebot der Nichteinmischung in die internen Belange eines Staates durch andere Staaten. Zwar gibt es mittlerweile Aufweichungen dieses Prinzips – die politische Konditionalität von Entwicklungshilfe und die freilich umstrittenen ›humanitären Interventionen‹ in Somalia und Rwanda sind Beispiele hierfür –, doch die Mehrheit der in den UN vertretenen Regierungen scheint nicht bereit, seine grundsätzliche Gültigkeit zugunsten einer ›Weltinnenpolitik‹ in Frage zu stellen. Diese Mehrheit, die sich im wesentlichen aus asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten zusammensetzt, überzeichnet die Forderungen nach einer Relativierung dieses Prinzips, die von westlichen Industrieländern, aber auch internationalen Menschenrechtsorganisationen erhoben werden, zum Einfallstor des Westens für die Rekolonisierung der Entwicklungsländer. Die Gegenposition hierzu lautet, daß universell gültigen Standards der Menschenrechte und demokratischer Mitbestimmung – wo notwendig – durch externe Einmischung zu ihrem Recht verholfen werden muß.

Das Pro und Contra der beiden gegensätzlichen Positionen kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden.[17] Statt dessen sollen allein die Rückwirkungen dieser Debatte auf die internationale Wahlbeobachtung skizziert werden, die sich in zwei konträren Resolutionen der jährlichen Generalversammlung der Vereinten Nationen widerspiegelt. Die das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung herauskehrenden Entschließungen sind folgerichtig überschrieben mit dem Titel ›Achtung der Grundsätze der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten im Hinblick auf Wahlprozesse‹.[18] Sie betonen, daß es keinen universal gültigen Modus für Wahlprozesse gibt, sondern diese durch historische, politische, kulturelle und religiöse Faktoren geprägt sind; daß alle Völker ihren politischen Status frei und ohne Einmischung von außen bestimmen können; und daß alle Fremdaktivitäten, die sich in den Wahlprozeß direkt oder indirekt einmischen, gegen Geist und Buchstaben des Souveränitätsprinzips verstoßen. Sie stellt heraus, daß internationale Wahlbeobachtung zu den wohl zu begründenden Ausnahmeaktivitäten der UN zu gehören habe. Diese konservative Auffassung vom Prinzip der Selbstbestimmung, die vor allem seine externe Qualität betont, stellt die Gegenposition dar zu einem Satz von Resolutionen, die unter dem Titel ›Verstärkung der Wirksamkeit des Grundsatzes regelmäßiger und unverfälschter Wahlen‹ firmieren.[19] In ihnen wird ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verwiesen, denen zufolge jeder das Recht hat, an regelmäßigen, unverfälschten, allgemeinen, gleichen und geheimen oder gleichwertig freien[20] Wahlen teilzunehmen. Diese Resolutionen

unterstreichen die interne Qualität des Rechts auf Selbstbestimmung, also den Anspruch des Volkes, durch seine Willensäußerung die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt zu schaffen. Sie ermutigen die zuständigen Organe der UN explizit zur Ausweitung und Weiterentwicklung ihrer Instrumente der Wahlhilfe.

Ein Blick auf das Abstimmungsverhalten bei der bisher jeweils letzten dieser beiden Resolutionstypen macht noch einmal die Fraktionsbildung in dieser Frage deutlich. Während die konservative, abwehrende Position zur internationalen Wahlbeobachtung mit 101 Stimmen von fast allen Staaten der ehemaligen Dritten Welt unterstützt wurde, kamen die 51 Gegenstimmen aus dem Lager der westlichen Industrieländer und der osteuropäischen Reformstaaten (einschließlich der Mehrheit der GUS-Länder). Die Resolution zugunsten der Fortentwicklung des Instruments der Wahlhilfe wurde mit 153 Ja-Stimmen von einer breiten Mehrheit der UN-Mitglieder getragen und erging ohne Gegenstimme; Enthaltung übten China, Irak, Kuba, Korea (Demokratische Volksrepublik), Libyen, Myanmar, die Philippinen, Sudan, Simbabwe, Syrien, Tansania, Uganda und Vietnam.

In dieser schwierigen Lage zwischen grundsätzlichem Festhalten am Prinzip der nationalen Souveränität und wachsender Akzeptanz des Anliegens, daß dieses Prinzip zugunsten der Durchsetzung internationaler Menschenrechts- und demokratischer Standards relativiert werden müßte, verhalten sich die Advokaten internationaler Wahlbeobachtung innerhalb und außerhalb der Wahlhilfeeinheit der Vereinten Nationen vorsichtig abwartend. Das bedeutet, daß sie sich strikt an der Vorgabe orientieren, Wahlhilfe nur auf ausdrückliche Einladung des jeweiligen Gastlandes zu leisten, und eine Diskussion über die möglichen Folgen einer negativen Beurteilung eines Wahlprozesses vermeiden. Es gibt nach wie vor keine Handhabe dafür noch eine nennenswerte Debatte darüber, Regierungen, die durch Wahlbetrug an die Macht gekommen sind, die internationale Anerkennung und den Sitz in der Generalversammlung zu verweigern oder in irgendeiner anderen Form negativ zu sanktionieren. Zwar führt Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seinem Bericht an die Generalversammlung zum Thema ›regelmäßige und unverfälschte Wahlen‹[21] zu Recht an, daß im Falle Haitis und Angolas die UN Sanktionen im Zusammenhang mit der Mißachtung von Wahlergebnissen verhängt hätten. In beiden Ländern ging es aber nicht darum, eine Regierung zu isolieren, die durch Wahlfälschung die Macht erlangt hatte, sondern Konfliktparteien zu bestrafen, die die Legitimität des Wahlergebnisses nicht anerkannt haben – im Falle Angolas die UNITA, die nach ihrer Wahlniederlage den Bürgerkrieg wiederaufgenommen hatte, und im Falle Haitis die Militärjunta, die den rechtmäßig gewählten Präsidenten von der Macht vertrieb und noch immer fernhält.

Fehlende Sanktionen

Der Mangel an direkten Sanktionsmechanismen für Regierungen, die auf Grund von Wahlmanipulation die Macht erlangt haben, ist es, der das Institut der internationalen Wahlbeobachtung im Ernstfall zum Papiertiger macht. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß das Urteil internationaler Wahlbeobachter Einfluß auf die Zahlungsbereitschaft der internationalen Gebergemeinschaft haben kann. Ob eine verfälschte Wahl zur Einstellung von Entwicklungshilfeleistungen führt, hängt letztlich immer von den individuellen Kosten-Nutzen-Erwägungen des jeweiligen Geberlandes ab, wobei im Zweifelsfall demokratische Ideale hinter handfesten wirtschafts- und sicherheitspolitischen Fakten zurückstehen müssen.

Das Prinzip der Selbstbestimmung verhindert auch die von zahlreichen Kritikern der Wahlbeobachtung bereits seit langem geforderte Definition von Mindeststandards[22] für die Bewertung von Wahlen, die über das so oft zitierte ›free and fair‹[23] hinausgehen. Resolution 48/124 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993 erkannte erneut an, »daß es kein politisches System beziehungsweise kein Modell für Wahlprozesse gibt, das für alle Nationen und ihre Völker gleichermaßen geeignet ist«. Eine solche Formulierung läßt nur Raum für eine äußerst allgemeine Definition von Kriterien für die internationale Wahlbeobachtung. Die Interparlamentarische Union machte kürzlich einen Versuch, einen Konsens über solche Kriterien unter ihren Mitgliedern herzustellen.[24] Ergebnis war eine Deklaration, die zwar von Parlamentariern aus 129 Ländern angenommen wurde, allerdings kaum über jene Punkte hinausgeht, die bereits schon jetzt bei der Beurteilung von Wahlen stillschweigend Anwendung finden. In Wirklichkeit basiert die beklagte Willkür bei der Bewertung einer Wahl auch nicht auf einem Mangel an Beurteilungsmaßstäben, als vielmehr auf der Weigerung, die vorhandenen Kriterien konsequent anzuwenden. Diese Weigerung kann nicht nur externer Einflußnahme oder Unkenntnis des Kriteriensatzes entspringen, sie kann durchaus auf der Sorge um die Zukunft eines Landes und seiner Bevölkerung gegründet sein.

Bestes Beispiel hierfür ist die Bewertung der ersten nicht-rassischen Wahlen in Südafrika. Obwohl dort der Wahlkampf durch Unregelmäßigkeiten und Gewaltakte gekennzeichnet war und obwohl die Wahl selbst sowie die Auszählung der Stimmen eine Fortsetzung dieser Ereignisse brachten, verstiegen sich die Wahlbeobachter zu dem Urteil, die Wahl sei substantiell frei und fair gewesen. Darin hinderten sie auch nicht schwerwiegende Hinweise auf eine Manipulation des Wahlergebnisses. Es gibt Anzeichen dafür, daß das Wahlergebnis bereits vor der Wahl zwischen den Hauptkontrahenten ausgehandelt wurde,[25] um den wichtigsten Gegnern des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC) – der Nationalen Partei de Klerks und der Inkatha-Freiheitspartei Buthelezis – eine vernichtende Niederlage zu ersparen, ihnen eine gewisse Beteiligung an der Macht zu sichern und ihnen damit die Akzeptanz der Führungsrolle des ANC zu erleichtern; den ANC selbst befreite das knappe Verfehlen der Zweidrittelmehrheit von übergroßem Erwartungsdruck seiner Anhänger. Eine konsequente Anwendung selbst der laxesten Mindeststandards internationaler Wahlbeobachtung hätte jedenfalls zu einem differenzierteren Urteil über die Wahl in Südafrika führen müssen.

Die meisten Beobachtergruppen dürften ihr Verhalten wohl mit dem Hinweis darauf verteidigen, ein positives Votum über die Wahlen sei politisch opportun gewesen. Eine zu heftige Kritik hätte die Legitimität des Wahlergebnisses in Frage gestellt und die Gefahr des Wiederaufflammens gewaltsamer Auseinandersetzungen heraufbeschworen. So verständlich diese Haltung im Einzelfall ist, so problematisch ist sie bei grundsätzlicher und langfristiger Betrachtung. Sie impliziert, daß Wahlen in Krisensituationen als Mittel der Konfliktbeilegung und Determinante der Machtverteilung zwischen heftig konkurrierenden Gruppen ungeeignet sind. Wenn dem aber so ist – und es gibt viele Anzeichen, die dafür sprechen –, warum werden dann Wahlen in einer solchen Situation durchgeführt und wird nicht ein Zeitpunkt abgewartet, bis zu dem eine Regierung der nationalen Einheit die politische Lage stabilisiert hat?

Der Grund dafür, daß ein solcher Aufschub von Wahlen in Südafrika und Angola nicht vorgenommen wurde und auch in Mosambik und Liberia nicht stattfinden wird, ist, daß auch eine Regierung der nationalen Einheit eine Legitimation ihrer Herrschaftsausübung in Wahlen sucht. Welche Legitimation kann sie aber durch ein bereits zuvor ausgehandeltes Wahlergebnis, das dann realiter durch zahlreiche Manipulationen erreicht wird, erhalten? Führt eine solche Vorgehensweise, die großen Bevölkerungsgruppen nicht lange verborgen bleiben kann, nicht zu einer Scheinlegitimität? Darüber hinaus untergräbt ein ›verhandeltes Wahlergebnis‹ die Akzeptanz von Wahlen als entscheidendes Instrument der politischen Mitbestimmung. Welchen Sinn ergibt es, sich an Wahlen zu beteiligen, wenn das Ergebnis vorher ohnehin schon fest steht? Wenn internationale Wahlbeobachtung eine solche Aushöhlung der Stimmabgabe absegnet, geht sie einer ih-

rer Hauptfunktionen verlustig, nämlich das Vertrauen der Bevölkerung in Wahlen als Partizipationsinstrument zu stärken.

Die Glaubwürdigkeitskrise, vor der sich die internationale Wahlbeobachtung derzeitig befindet, basiert allerdings nicht nur auf objektiv feststellbaren Defiziten, sondern auch darauf, daß sie mit Erwartungen überfrachtet wird. Internationale Wahlbeobachtung ist nicht geeignet, gewaltsame Konflikte zwischen Parteien zu lösen, wenn jenen der Wille dazu fehlt, einen Wahlsieg des Gegners auch anzuerkennen. Wahlbeobachtung kann auch nicht geschickte und verdeckte Manipulationen vollkommen verhindern. Sie kann allein das Risiko des Fälschers erhöhen, entdeckt zu werden, und die Kosten dieses Entdecktwerdens steigern. Und Wahlbeobachtung bietet auch keine Garantie dafür, daß die weitere Demokratisierung nach den ersten Übergangswahlen friedlich und glatt verläuft.

Das wichtigste, was Wahlbeobachtung derzeit leisten kann, ist das Vertrauen der Bevölkerung vor Ort in einen demokratischen Prozeß zu steigern, der in der Vergangenheit durch Manipulationen autoritärer Regime diskreditiert wurde. Und sie kann die Legitimität einer Regierung nach innen wie nach außen erhöhen, indem sie die Rechtmäßigkeit ihres Wahlsieges bestätigt. Um diese wichtigen Aufgaben erfüllen zu können, müssen sich internationale Wahlbeobachter jedoch von den außenpolitischen Interessen ihrer Entsendeländer frei machen und mit ausreichender Professionalität und Ernsthaftigkeit ans Werk gehen. Sie dürfen keine formale Einschränkung ihrer Bewegungs-, Betätigungs- und Bewertungsfreiheit hinnehmen. Die Art, wie Wahlbeobachter diese Freiheiten dann nutzen, wird darüber entscheiden, ob die sich anbahnende Glaubwürdigkeitskrise der internationalen Wahlbeobachtung vermieden werden kann.

---

1 Literatur, abgesehen von ›grauer‹, liegt noch kaum vor. Eine Übersicht ermöglichen die folgenden Aufsätze: Eric Bjornlund / Michael Bratton / Clark Gibson, Observing Multi-Party Elections in Africa. Lessons from Zambia, in: African Affairs, 91 (1992) 364, S. 405-431; Larry Garber / Glenn Cowan, The Virtues of Parallel Vote Tabulations, in: Journal of Democracy, 4 (1993) 2, S. 95-107; Larry Garber, A New Era of Peacemaking, United Nations and Election Monitoring, in: Winrich Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 217-229; Gisela Geisler, Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observations and Democratic Standards, in: The Journal of Modern African Studies, 4 (1993) 31, S. 613-637; Reinhart Kößler, Internationale Wahlbeobachtung – eine Form zivilgesellschaftlicher Intervention?, in: Nord-Süd aktuell, 7 (1993) 1, S. 133-139; Heinrich Wilhelm Krumwiede, Wahlen als Mittel der Konfliktregulierung, in: Detlef Nolte (Hrsg.), Lateinamerika im Umbruch, Hamburg 1990, S. 109-132; Jennifer L. MacCoy / Larry Garber / Robert Pastor, Pollwatching and Peacemaking, in: Journal of Democracy, 2 (1991) 4, S. 102-114; Stefan Mair, Wahlbeobachtung. Zur Verbesserung eines Instruments der Demokratisierungshilfe, in: epd-Entwicklungspolitik, (1994) 6, S. 27-32; Konrad Melchers, Demokratisierungshilfe in Afrika und Lateinamerika: Noch nicht einmal ein Januskopf, in: Das Parlament v. 23.4.1993; Anne Shepherd, Vetting the Vote, in: Africa Report, 38 (1993) 6, S. 22-25. Das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen hat im Mai 1994 einen Leitfaden veröffentlicht: Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections (HR/P/PT/2). Weiterhin ist hinzuweisen auf Peter Niggli, Die verpaßte Chance, Köln 1992; Ulf Engel et al., Wahlbeobachtung in Afrika. Erfahrungen deutscher Wahlbeobachter, Analysen und Lehren für die Zukunft, Hamburg 1994, und den Schwerpunkt zur Wahlbeobachtung in Heft 1/93 (März 1993) von ›der überblick‹.

2 Dazu insbesondere Geisler (Anm. 1).

3 Vgl. Mair (Anm. 1).

4 Unter Wahlbeobachtung werden hier sowohl die Beobachtungen herkömmlicher Wahlen als auch von Referenden subsumiert. Bei den Beobachtungen der UN in den fünfziger und sechziger Jahren handelte es sich in der Regel um Referenden.

5 Jean Salmon, Demokratie als Rechtsanspruch? Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung, VN 1/1993 S. 10 ff. (15).

6 Bis zum Herbst 1993 waren 570 000 US-Dollar eingezahlt worden, wovon aber mehr als die Hälfte für das Referendum in Eritrea bestimmt war.

7 Knappe personelle und finanzielle Ausstattung sind auch Charakteristika der für Wahlbeobachtung zuständigen deutschen Einheit, nämlich des Referats 300 im Auswärtigen Amt. Vier Personen befassen sich hier unter anderem mit internationaler Wahlbeobachtung. Zur Verfügung steht ihnen hierfür ein Drei-Jahres-Etat (1992-1994) von 28 Mill DM. Aus diesem Etat sollen jedoch nicht nur Wahlbeobachtungsmissionen finanziert werden, sondern auch kurzfristige Maßnahmen der Demokratisierungshilfe. Er entstand durch die Umwidmung eines kleinen Teils des Etats für Ausstattungshilfe (er beträgt für 1992-1994 210 Mill DM), der der Unterstützung ausländischer Polizei- und Sicherheitskräfte dient. Dieses nach wie vor bestehende Ungleichgewicht zwischen Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe verdiente mehr öffentliche Aufmerksamkeit.

8 Vgl. dazu auch den Artikel der leitenden Mitarbeiterin der EAU, der US-Amerikanerin Robin A. Ludwig, Gefragt wie nie zuvor. Wahlhilfe – eine neue Aufgabe der Vereinten Nationen, in: der überblick, 29 (1993) 1, S. 9-12.

9 UN-Docs. S/1994/375 v. 31.3.1994, S/1994/536 v. 4.5.1994 und S/1994/561 v. 11.5.1994 mit Add. 1. Text der Resolution 920: S. 161 dieser Ausgabe.

10 Diese Haltung wurde erneut in Resolution 48/124 v. 20.12.1993 bestätigt.

11 Diese Erkenntnis gilt mittlerweile als Allgemeingut unter allen Institutionen, die Wahlhilfe leisten; auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen betont die Bedeutung langfristiger Beobachtungsmissionen. Ihre Umsetzung in die Praxis scheitert allerdings nicht nur oft am Geldmangel, sondern auch zuweilen daran, daß Einladungen der Gastregierungen äußerst kurzfristig ausgesprochenen werden.

12 Der Generalsekretär der UN hebt in seinem Bericht an die Generalversammlung zum Thema Wahlen vom letzten Herbst ausdrücklich den Modellcharakter der Vorgehensweise in Malawi hervor; A/48/590 v. 18. 11.1993.

13 Vgl. Garber / Cowan (Anm. 1).

14 Diese Art der politischen Konditionalität ist grundsätzlich nicht neu. Sie wird im wirtschaftlichen Bereich im Rahmen der von IMF und Weltbank verordneten Strukturanpassungsprogramme schon lange angewandt und fand auch Eingang in den vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit seit Beginn der achtziger Jahre geführten Politikdialog mit den Empfängerländern.

15 Vgl. den Bericht der deutschen Beobachterdelegation: Niggli (Anm. 1).

16 Dieser Vorwurf wurde bereits Anfang 1993 in einem Editorial der Zeitschrift ›West Africa‹ unter Bezugnahme auf die Wahlen in Angola, Ghana, Kamerun und Kenia gemacht (vgl. West Africa v. 11.-17.1.1993). Er wurde von Geisler (Anm. 1) insbesondere für die Missionen des Commonwealth substantiiert.

17 Eingehender hierzu Salmon (Anm. 5).

18 Resolutionen 44/147 v. 15.12.1989, 45/151 v. 18.12.1990, 46/130 v. 17.12.1991, 47/130 v. 18.12.1992 und zuletzt 48/124 v. 20.12.1993.

19 Resolutionen 43/157 v. 8.12.1988, 44/146 v. 15.12.1989, 45/150 v. 18.12.1990, 46/137 v. 17.12.1991, 47/138 v. 18.12.1992 und zuletzt 48/131 v. 20.12.1993. Die am Anfang der Serie stehende Entschließung 43/157 war Ergebnis einer Initiative der Vereinigten Staaten.

20 In dieser Formulierung »geheime Stimmabgabe oder gleichwertig freies Wahlverfahren« spiegelt sich eine zentrale Auseinandersetzung in der internationalen Staatengemeinschaft über den Wahlmodus wider. Während die Mehrheit der westlichen Industrieländer davon ausgeht, nur geheime Wahlen könnten wirklich freie Wahlen sein, betonen einige Entwicklungsländer, darunter insbesondere afrikanische Staaten, den freien Charakter offener, also nicht geheimer Abstimmungen, bei denen sich die Wähler beispielsweise in einer Schlange hinter dem Symbol ihres bevorzugten Kandidaten oder mitunter hinter dem Kandidaten selbst aufreihen müssen.

21 Bericht (Anm. 12).

22 Vgl. dazu auch West Africa (Anm. 16) und Geisler (Anm. 1).

23 Beide Bezeichnungen sind für die Beurteilung von Wahlen in Übergangsprozessen völlig ungeeignet. Als absolute, kaum relativierbare Termini können sie den in diesen politischen Umbruchperioden zwangsläufig unvollkommenen Wahlen nie gerecht werden. Zudem kennen auch etablierte westliche Demokratien keine wirklich fairen Wahlen, da die Wahlkampfmittel der konkurrierenden Parteien kaum jemals gleich sein werden. Der Bericht des UN-Generalsekretärs (Anm. 12) problematisiert das Konzept des ›free and fair‹-Urteils ebenfalls.

24 Inter-Parliamentary Union, Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Genf 1994.

25 Vgl. Financial Times v. 7./8. 5. 1994.

Einen bedeutenden »Schritt vorwärts in Richtung Demokratie« stellte im Urteil der von den Vereinten Nationen unterstützten Gemeinsamen Internationalen Beobachtergruppe die Wahl zur Verfassunggebenden Versammlung Ugandas Ende März dar (vgl. S. 136 f. dieser Ausgabe). Der Andrang zu den Wahllokalen war groß; Wahlvorstände, Vertrauensleute der Kandidaten sowie Vertreter der Kirchen und örtlicher Nichtregierungsorganisationen wachten über die genaue Einhaltung der vorgeschriebenen Abläufe.