

Eberhard Heyken

## Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus<sup>1</sup>

*Ein nüchterner Erfahrungsbericht*

*2003: Ein neuer Anfang*

Im Februar 2003 nahm das „OSZE-Büro in Minsk“ seine Arbeit auf. Damit endete eine kritische Phase im Verhältnis zwischen Belarus und der OSZE. Beide Seiten hatten den Wunsch, einen neuen Anfang zu machen. Im Dezember 2002 waren Verhandlungen vorausgegangen, zu denen eine belarussische Delegation nach Wien gereist war und die ziemlich rasch zu einer Einigung geführt hatten. Am 30. Dezember 2002 beschloss der Ständige Rat der OSZE das erforderliche Mandat für das Büro im Konsens. Ebenfalls am 30. Dezember 2002 unterzeichneten OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš und der belarussische Delegationsleiter Igor Leschtschenja ein *Memorandum of Understanding* zur Regelung organisatorischer Fragen zum Minsker Büro. Die neue OSZE-Repräsentanz löste die Berater- und Beobachtergruppe in Belarus ab, die im Februar 1998 in Minsk eingerichtet worden war. Im Laufe der Zeit war es zu Spannungen zwischen der belarussischen Regierung und der Gruppe gekommen, die schließlich in eine offene Konfrontation mündeten. Durch die schrittweise erzwungene Ausreise der internationalen Mitarbeiter hatte die Gruppe im Oktober 2002 ihre Arbeitsfähigkeit vollständig eingebüßt.

Das Mandat des OSZE-Büros ist inhaltlich breit angelegt und erinnert an das Mandat der Berater- und Beobachtergruppe. Es weist dem Büro die Aufgabe zu, der belarussischen Regierung „bei der weiteren Förderung des Aufbaus von Institutionen, der weiteren Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft“ Hilfestellung zu leisten. Sonstige Aufgaben liegen im Bereich von Wirtschaft und Umwelt. Allerdings enthält das Mandat Klauseln restriktiver Art, die die Eigeninitiative des Büros einschränken und die das Mandat der Berater- und Beobachtergruppe in dieser Strenge nicht kannte: Das Büro hat seine Aufgaben „in transparenter Weise“ und „in enger Zusammenarbeit und Absprache“ mit der Regierung von Belarus zu erfüllen. Außerdem gab die belarussische OSZE-Delegation im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Mandats eine einseitige „interpretative Erklärung“ ab, mit der sie faktisch die Projektarbeit des Büros von der Zustimmung der belarussischen Regierung abhängig machte. In Gesprächen vor der Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz hatte die Regierung ferner die sofortige Schließung des Büros angedroht, falls es sich in die

---

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

inneren Angelegenheiten des Landes einmische, wie das vorher gängige Praxis gewesen sei.

Eines war damit klar: Die Vollmachten des OSZE-Büros waren im Vergleich zur Berater- und Beobachtergruppe erheblich eingeschränkt, so dass die OSZE in Belarus nun wesentlich vorsichtiger operieren musste als früher. Allerdings – dies muss ebenfalls gesagt werden – gab es auch Zusagen für eine Kooperation und ein konstruktives Verhalten von belarussischer Seite.

In den Folgejahren verlängerte der Ständige Rat der OSZE das Mandat jeweils unverändert; gleichzeitig erneuerte Belarus die einseitige interpretative Erklärung regelmäßig.

Unabhängig von der Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz, aber zeitgleich, kam es in den parlamentarischen Beziehungen zu einem Neubeginn: Auf ihrer regulären Wintertagung beschloss die Parlamentarische Versammlung der OSZE am 21. Februar 2003 die Zulassung der belarussischen Nationalversammlung als Mitglied. Das war ein Schritt, der sich notwendig aus der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung ergab, da diese nicht berücksichtigt, ob das Parlament des betreffenden OSZE-Teilnehmerstaates auf demokratisch einwandfreie Weise zustande gekommen ist oder nicht. Folglich wurden geschäftsmäßige Kontakte zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und der aufgrund der Präsidialverfassung vom 27. November 1996 gebildeten Nationalversammlung hergestellt. Das offizielle Minsk erfuhr so auf parlamentarischer Ebene eine wichtige Statuserhöhung. Daraus hätte sich eine sinnvolle Zusammenarbeit entwickeln können, die wiederum zu einer größeren politischen Selbstständigkeit des belarussischen Parlaments im Verhältnis zu Staatsführung hätte beitragen können. Die Arbeitsgruppe Belarus der Parlamentarischen Versammlung, die Jahre zuvor in Ermangelung normaler parlamentarischer Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus geschaffen worden war, unternahm unter der Leitung der Bundestagsabgeordneten Uta Zapf große Anstrengungen, um dieser Zusammenarbeit politische Substanz zu verleihen. Wie sich später jedoch zeigte, war und ist das belarussische Parlament nicht zu einer Kooperation bereit, die die Förderung von OSZE-Prinzipien in Belarus zum Ziel hat.

#### *Trennlinien zwischen Staat und Gesellschaft*

Das OSZE-Büro musste in seiner Arbeit auf eine Trennlinie Rücksicht nehmen, die Staat und Gesellschaft durchzieht: auf der einen Seite das „offizielle Belarus“, also Regierung, Parlament, Justiz, lokale Behörden, und auf der anderen Seite – etwas unscharf ausgedrückt – das „andere Belarus“, d.h. die Zivilgesellschaft, einschließlich der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), privater Medien, einiger Gewerkschaften bis hin zur politischen Opposition. Wie die Erfahrung zeigt, gehen die Vertreter des offiziellen Belarus den Vertretern der Zivilgesellschaft nach Möglichkeit aus dem Weg; man hält Ab-

stand und redet kaum miteinander. Auch auf Seiten der Zivilgesellschaft besteht wenig Interesse an Kontakten; der wichtigste Grund dafür dürften Erfahrungen sein, die man im Umgang mit den Behörden gemacht hat. Zwar hat das OSZE-Büro stets versucht, Projekte gemeinsam mit Regierung und NGOs durchzuführen. Das war auch in einigen Fällen möglich, insgesamt aber überwogen Distanz und eine Art Berührungsangst. Ebenso blieben Bemühungen, beide Seiten zu Gesprächen zusammenzubringen, weitgehend erfolglos.

Aus diesem Grund musste das Büro einen Balanceakt vollziehen und bei der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnern oft getrennt vorgehen. Laut Mandat war unser Hauptpartner eindeutig die Regierung: Wir hatten sie zu unterstützen und eng mit ihr zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation war aus vielen Gründen sachlich geboten und sinnvoll. Gleichzeitig war jedoch offenkundig, dass die gegenüber der OSZE eingegangenen Verpflichtungen der Regierung mehr abverlangten als sie zu geben bereit war. Für die OSZE ist die Entwicklung der Zivilgesellschaft eine vorrangige Aufgabe, während die belarussische Führung kein Interesse an einer autonomen Zivilgesellschaft hat. Infolgedessen kann das OSZE-Büro sein Mandat, nach dem es die Regierung bei „der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft“ zu unterstützen hat, mangels Bereitschaft der Regierung nicht wirklich erfüllen. Das gleiche Problem zeigt sich z.B. dort, wo im Mandat von der „Festigung der Rechtsstaatlichkeit“ die Rede ist. Die Versammlungsfreiheit und die Pressefreiheit – um nur zwei Grundrechte herauszugreifen – werden von staatlichen Stellen immer wieder missachtet – zum Schaden der Zivilgesellschaft. Jedoch wäre es mit den „OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen“, auf die das Mandat ausdrücklich Bezug nimmt, unvereinbar, wenn das OSZE-Büro gerade auf diesen Gebieten untätig bliebe. An Aufforderungen zum Handeln hat es aus Wien übrigens nicht gefehlt. Das OSZE-Büro stand also immer wieder vor der Notwendigkeit, mit Festigkeit und Pragmatismus unabhängige Wege zur Erfüllung des nicht ganz widerspruchsfreien Mandats zu gehen.

#### *Das Verhältnis zur Regierung und zu anderen Staatsorganen*

Die wichtigste Regierungsstelle für das OSZE-Büro in Minsk war das Außenministerium. Vor allem zu Anfang wurden hier grundsätzliche Fragen erörtert, was für den Aufbau von Kooperationsbeziehungen und einer Vertrauensbasis äußerst bedeutsam war. Außerdem fungierte das Außenministerium als Koordinator. Zugleich brachte es die Projektarbeit mit sich, dass wir mit einer Reihe weiterer Ministerien und anderer staatlicher Einrichtungen in Verbindung traten und dass sich auch mit den meisten von ihnen sachliche Kooperationsbeziehungen einstellten. Die Projektarbeit war eine der wichtigsten Aufgaben des OSZE-Büros. Projekte wurden u.a. im Bereich Wirt-

schaft und Umwelt, im Zusammenhang mit der Beratung bei der Gesetzgebung, auf sozialem Gebiet und zu grenzüberschreitenden Fragen (Menschenhandel, illegale Migration) durchgeführt. Ferner waren Menschenrechte, das Wahlrecht, Medienprobleme und lokale Selbstverwaltung Gegenstand einiger unserer Projekte. Die Vorhaben wurden hauptsächlich aus dem Budget des OSZE-Büros finanziert. Obwohl im Volumen bescheiden und bei weitem nicht an die Größenordnungen der VN- und EU-Projekte heranreichend, waren sie der Regierung dennoch willkommen. Das Außenministerium schlug jeweils zu Jahresbeginn wesentlich mehr Projekte vor, als das OSZE-Büro finanziell und personell bewältigen konnte, zumal das Büro auch eigene Projektvorschläge in die Konsultationen einbrachte. Wir werteten die Projekte als Beiträge zur langfristigen Entwicklung des Landes, aber auch als Mittel, um selbst bekannter zu werden, Vertrauen zu erlangen und das Interesse der Regierung am OSZE-Büro zu unterfüttern. Die Projektarbeit erlaubte uns einen unvoreingenommenen Blick in die Regierungstätigkeit und ermöglichte wertvolle persönliche Kontakte. Zugleich konnten wir die Ernsthaftigkeit unseres Willens zur Zusammenarbeit unter Beweis stellen. Die Projektarbeit, die breit angelegt war und erhebliche Energien beanspruchte, bildete wahrscheinlich die eigentliche Grundlage für die Herstellung von tragfähigen Beziehungen zur Regierung. Sie verhinderte, dass andere Segmente der Arbeit des Büros ernste Konfliktslagen erzeugten.

Wie bereits angemerkt, waren wir maßgeblich auf die Mitwirkung der Regierung angewiesen, die durchgesetzt hatte, dass wir keine Projekte ohne ihre Zustimmung realisieren konnten, obwohl ein Vetorecht nicht aus dem Mandat hergeleitet werden konnte und auch nicht mit der Praxis anderer OSZE-Feldmissionen in Einklang stünde. Das wirkte sich dahingehend aus, dass wir nur wenige Projekte in politisch sensiblen Bereichen (Wahlssystem, Stellung der Medien usw.) durchführen konnten. Bemerkenswert ist, dass das, was 2003 noch machbar war, später abgelehnt wurde. Die Regierung wies auch die meisten Projekte zurück, die uns von NGOs vorgeschlagen wurden und die diese mit uns gemeinsam oder mit unserer finanziellen Unterstützung verwirklichen wollten. Wir mussten deshalb auf vieles verzichten, was wir in Anbetracht des Mandats gern getan hätten. Immerhin war die Auswahl unter den förderungswürdigen Projekten, mit denen die Regierung einverstanden war, ausreichend.

Die Regierung warf uns nicht selten Überschreitung des Mandats und Einmischung in innere Angelegenheiten vor. Wir setzten uns mit der Kritik auseinander, ließen uns aber nicht beirren, wenn wir im Recht waren. Meinungsverschiedenheiten blieben bestehen, z.B. gerade in der Frage der Nichteinmischung. Bekanntlich haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auf ihrer Konferenz über die Menschliche Dimension 1991 in Moskau die Menschenrechte als ein Anliegen von internationaler Bedeutung bezeichnet und auf den Einwand der Einmischung im Bereich der menschlichen Dimension ausdrücklich verzichtet. Das belarussische Außenministerium hat unseren Standpunkt, dass dieser

Verzicht auch für Belarus gelte, nicht akzeptiert, ohne hierfür Gründe zu nennen. Auch die einseitige interpretative Erklärung der belarussischen Regierung verlangt vom OSZE-Büro die Respektierung des Nichteinmischungsprinzips, als ob die fragliche Moskauer Erklärung nicht existiere.

Unser Umgang mit der politischen Opposition war für die Führung des Landes ein sensibles Thema. Das OSZE-Büro übte von Anfang an insofern Zurückhaltung, als es Aktivitäten zur Beratung der Oppositionsparteien und zum organisatorischen Beistand für sie unterließ. Es sah in einer direkten Unterstützung, z.B. durch die Organisation regelmäßiger Treffen in den Räumen des OSZE-Büros, eine Einflussnahme auf die innenpolitischen Machtkämpfe in Belarus. Dies hätte eine Verletzung der Pflicht zur politischen Neutralität bedeutet, auch wenn jedem Beobachter klar war, dass die Opposition von der belarussischen Führung über die Maßen behindert wurde. Von einer Chancengleichheit konnte nicht auch nur entfernt die Rede sein. Das OSZE-Büro bemühte sich allerdings, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Parteiarbeit, z.B. durch Beiträge zur Modifizierung des Wahlrechts (federführend war hier das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR) und durch Gespräche über das Parteiengesetz, den OSZE-Standards anzunähern. Leider hatten wir mit diesen Bemühungen keinen Erfolg. Wir reagierten außerdem auch auf Menschenrechtsverletzungen, die die Behörden sich gegenüber Oppositionspolitikern zuschulden kommen ließen. Wir unterhielten gute persönliche Kontakte zu den Parteien, hauptsächlich zu denjenigen der Opposition.

Das Mandat war ein politischer Auftrag. Zu unseren Pflichten gehörte es, die Missachtung von OSZE-Prinzipien zu beanstanden, notfalls auch öffentlich. Es war für uns nicht leicht, uns so zu verhalten, dass wir weder unserem Auftrag untreu wurden, noch in eine Konfrontation mit der Regierung hineingerieten. Uns half das Bewusstsein, eine internationale Organisation zu vertreten, die sich in einem komplexen, nicht konfliktfreien, aber eminent wichtigen Prozess engagiert. Wir erhielten Unterstützung vom OSZE-Vorsitz, vom Ständigen Rat der OSZE (es gab Perioden, in denen Belarus fast wöchentlich auf der Tagesordnung des Rates stand) sowie von wichtigen OSZE-Delegationen. Persönlich wurden wir von der belarussischen Regierung und den Behörden fair behandelt, und manchmal schien es, dass die Regierung unsere kritische Rolle anerkannte.

Die staatlichen Medien nahmen das OSZE-Büro kaum zur Kenntnis. Einige Male zeigte das Fernsehen kritische bis polemische Beiträge über die OSZE-Präsenz, aber interessanterweise stets mit Ausschnitten über die Berater- und Beobachtergruppe, niemals über die aktuelle OSZE-Mission. Journalisten staatlicher Medien erschienen zwar zu unseren Pressekonferenzen, mieden aber ansonsten generell den Kontakt. Dies bedauerten wir, da unsere Öffentlichkeitsarbeit auf diese Weise erheblich eingeschränkt war. Auch in der Öffentlichkeit registrierten wir bisweilen deutliche Zurückhaltung. Nicht jeder-

mann und nicht jede Organisation – sei es eine „loyale“ Partei, sei es eine vorsichtige NGO – wollte mit uns in Verbindung gebracht werden.

Angesichts dieses in Teilen leicht abweisenden Umfeldes gehört es zu den positivsten Erfahrungen mit der Regierung, dass sie unser im *Memorandum of Understanding* (Ziffer 8 und 11) verbrieftes Recht, mit jedermann in Belarus Verbindung aufzunehmen, niemals in Frage gestellt hat. Abgesehen von wenigen unerfreulichen Erfahrungen mit lokalen Behörden haben wir auf diesem Feld keine Behinderungen erlebt.

Das gegenwärtige Parlament ist nicht aus freien Wahlen hervorgegangen. Oppositionsparteien und -politiker sind nicht im Parlament vertreten. Gewaltenteilung besteht nicht, die Abhängigkeit der Deputierten von der Führung des Landes ist offensichtlich. Allerdings ist das Parlament – wie bereits erwähnt – Mitglied der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Nach anfänglichem Zögern hat sich das OSZE-Büro um Kontakte mit der Parlamentsleitung, mit den für seine Arbeit relevanten Ausschüssen und mit einzelnen Abgeordneten bemüht. Die Resonanz war mit wenigen Ausnahmen gut. Deshalb wäre es ein Fehler gewesen, hätten wir diesen Gesprächskanal nicht genutzt. Die OSZE-Repräsentanz hat in dieser Hinsicht größere Bewegungsfreiheit als Vertreter mancher Regierungen, da die OSZE schon in ihrem Namen dem Aspekt der „Zusammenarbeit“ ein besonderes Gewicht beimisst. Ebenso konnte das OSZE-Büro in direktem Kontakt mit der Justiz, vor allem den Obersten Gerichten und dem Generalstaatsanwalt, viele Dinge erörtern oder Interventionen vornehmen – nicht selten mit positivem Ausgang.

### *Die Zivilgesellschaft*

Das OSZE-Büro sah in der Unterstützung der Zivilgesellschaft eine seiner wichtigsten Aufgaben. Das hatte zwei Gründe: Zum einen ist bekanntlich die Herausbildung der Zivilgesellschaft ein starker Motor für die Demokratisierung eines Landes. Zum anderen bedarf die Zivilgesellschaft in Belarus besonderen Beistands zur Selbstbehauptung gegenüber dem Staat.

Wie bereits angedeutet, betrachtet die belarussische Staatsführung die Zivilgesellschaft mit tiefem Misstrauen, da Freiräume außerhalb staatlicher Kontrolle nicht in ihre autoritäre Vorstellungswelt passen. Politische Autonomie innerhalb der Gesellschaft ist für die Führung eine Gefahrenquelle, Bürger, die sich politisch engagieren, machen sich verdächtig. Präsident Lukaschenko erkennt durchaus Jugendverbände, Frauenorganisationen, Gewerkschaften und Veteranenvereine an – aber nur solche, die vom Staat finanziell abhängig sind und von ihm gelenkt werden. Echte nichtstaatliche Organisationen sind zwar nicht verboten und es gibt auch bürokratische Verfahren, die ihre Zulassung, Organisationsformen und Kompetenzen regeln. Es wurden jedoch hohe Hürden aufgestellt und Vorschriften erlassen, die Intervention und Reglementierung ermöglichen.

Einige Monate nach Wiedereröffnung der OSZE-Repräsentanz verschärfte sich der Druck auf die Zivilgesellschaft sichtlich. Er hat bis heute nicht nachgelassen und die Zivilgesellschaft, die schon vorher unter beträchtlichem Druck stand, weiter geschwächt. 2003 und 2004 wurden zahlreiche NGOs per Gerichtsbeschluss aufgelöst. Seit 2004 wird eine rigide Genehmigungspflicht für die Annahme internationaler technischer und humanitärer Hilfe praktiziert. Mit Gesetz vom 19. Juli 2005 wurde das Gesetz vom 4. Oktober 1994 über „Gesellschaftliche Vereinigungen“ neu gefasst und an mehreren Stellen verschärft. Das Gleiche gilt für das Parteiengesetz, das ebenfalls am 19. Juli 2005 in Neufassung vom Parlament verabschiedet wurde. Darüber hinaus wurden neue Straftatsbestände geschaffen, die die politische Bewegungsfreiheit der Zivilgesellschaft einschließlich der politischen Parteien einschränken. Am 15. Dezember 2005 unterzeichnete der Präsident nämlich eine Strafrechtsnovelle mit bewusst unscharfen Kriterien, die die Schwelle für eine strafrechtliche Verfolgung von Journalisten, Vertretern von NGOs und politischen Parteien erheblich absenkte. Zwar wurde dieses Gesetz bislang nicht oft angewendet. Dennoch stellt es ein Damoklesschwert dar, das durch Strafandrohung die Meinungsfreiheit in verfassungsrechtlich höchst bedenklicher Weise einengt.

Es ist daher kein Wunder, dass die Zivilgesellschaft in Belarus in Not ist. Zugleich hat die Regierung die Unterstützung von außen erheblich erschwert, obwohl – vielmehr wohl gerade weil – seit einiger Zeit die EU, die USA und andere Geber ihre Politik gegenüber Belarus vor allem auf die Hilfe für die Zivilgesellschaft ausgerichtet haben. Aus diesem Grunde stößt die praktische Hilfe für die Zivilgesellschaft rasch an Grenzen, nämlich an behördliche Zulassungsregeln und Verbote.

Auch das OSZE-Büro hat der Zivilgesellschaft materiell und konkret nicht viel helfen können. Jedoch hat es sich bemüht, die vorhandenen Spielräume maximal zu nutzen. Wir haben Solidarität an den Tag gelegt, wo immer und wann immer das in irgendeiner Weise gerechtfertigt war. Wir unterhielten vertrauensvolle persönliche Kontakte, unser Büro war für jedermann offen. Wir luden zu OSZE-Veranstaltungen im Ausland ein und übernahmen Kosten. Wir beobachteten Gerichtsverfahren, bei denen ein politischer Hintergrund zu vermuten war, und waren bei Demonstrationen als Beobachter zugegen. Wir trafen uns mit den Familien der „Verschwundenen“, intervenierten bei der Regierung, äußerten Protest in Form von Presseerklärungen und besuchten politische Gefangene. Ferner informierten wir – das Mandat ermächtigte uns zur Beobachtung und Berichterstattung – die OSZE regelmäßig einmal im Monat und aktuell bei besonderen Anlässen, jeweils mit Verteiler an alle 56 Delegationen und einige internationale Organisationen, mit Durchschrift an belarussische Ämter. Darüber hinaus hielten wir laufend Kontakt zum OSZE-Vorsitz und zum -Sekretariat. Unsere Berichterstattung beschränkte sich nicht auf die Zivilgesellschaft, sondern umfasste alle Aufgaben des Büros, z.B. auch die Projektarbeit.

Das OSZE-Büro widmete der kleinen Zahl der nichtstaatlichen Medienorgane große Aufmerksamkeit, also den vom Staat unabhängigen Zeitungen und Agenturen. Es gibt noch Zeitungen, die einen kritischen, demokratischen Geist verkörpern; eine Reihe verantwortungsvoller, mutiger Journalisten verdient Respekt. Aber im Widerspruch zur „Europäischen Sicherheitscharta“ der OSZE vom 19. November 1999, die auch Präsident Lukaschenko beim letzten OSZE-Gipfel in Istanbul unterzeichnet hat, wurden in Belarus nicht „die Grundvoraussetzungen für freie und unabhängige Medien“<sup>2</sup> geschaffen. Vielmehr wird die freie Presse stranguliert. Eine entsprechende Kampagne begann am 29. Mai 2003, als die wichtigste unabhängige, sehr angesehene Zeitung *Belaruskaja Delowaja Gaseta* (BDG) für drei Monate suspendiert wurde. In der Folgezeit wurden mehr und mehr Zeitungen durch die Behörden zu Maßnahmen gezwungen, die ihre Existenz bedrohten und in vielen Fällen Betriebseinstellungen zur Folge hatten. Da nahezu alles in staatlicher Hand ist (Druckereiwesen, Vertriebsorganisationen usw.) und der Staat Einfluss auf Abonnements und Werbeaufträge ausüben kann, stehen den Behörden genügend Druckmittel zur Verfügung.

Am 22. März 2006 stellte die BDG, die seit 2003 in Smolensk (Russland) drucken ließ, nach langem Kampf ihren „normalen“ Betrieb ein; sie versucht jetzt, eine Internetversion aufrechtzuerhalten. Die andere wichtige Tageszeitung, *Narodnaja Wolja*, hat bis jetzt unter großen Opfern überlebt. Die Zeitungen *Schoda* und *Nascha Niva* (Letztere wurde 1906 als Blatt der belarussischen Nationalbewegung gegründet) stehen nach verschiedenen Gerichtsurteilen vor dem Ende. Es ist ein trauriges Bild!

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten hat die OSZE Anstrengungen unternommen, dem Zeitungssterben in Belarus entgegenzutreten. Das OSZE-Büro stand hier nicht allein. Vielmehr hat sich der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Miklós Haraszi stark engagiert. Der Bericht, den er dem Ständigen Rat der OSZE nach seinem Besuch in Minsk vom 9. bis 11. Februar 2005 vorlegte, war bemerkenswert klar und überzeugend, auch bei seinen Gesprächen in Minsk war er mit Festigkeit und Klugheit vorgegangen.

Es ist verständlich, dass die Zivilgesellschaft große Erwartungen in die OSZE und das OSZE-Büro gesetzt hat. Es nimmt ebenfalls nicht Wunder, dass sich Enttäuschung, Unzufriedenheit und Kritik einstellten, weil wir den Erwartungen nicht vollständig gerecht werden konnten. Dennoch haben wir die Erfahrung gemacht, dass unser Verhalten allmählich Verständnis fand. Die Vertreter des „anderen Belarus“ erkannten nach und nach die Ernsthaftigkeit und Aufrichtigkeit unserer Absichten. Da sie selbst dem staatlichen Druck ausgesetzt sind, nahmen sie auch die Grenzen unserer Handlungsmöglichkeiten wahr. So entstanden trotz mancher vergeblicher Hoffnungen Vertrauen und

---

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, S. 455-476, hier: S. 464.

Partnerschaft. Im Auswärtigen Amt hieß es einmal, das OSZE-Büro verkörpere das internationale Gewissen. Vielleicht ist die Annahme nicht falsch, dass das belarussische Helsinki-Komitee, der Belarussische Journalistenverband und viele andere NGOs das ähnlich sahen. Uns wurde wiederholt versichert, dass die OSZE gebraucht werde; es würde auf Unverständnis stoßen, wenn sie sich aus Belarus zurückzöge. In dieselbe Richtung ging das Drängen der politischen Opposition vor den Präsidentschaftswahlen, die OSZE möge die Wahlen beobachten.

#### *Wahlbeobachtung durch die OSZE*

Ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung demokratischer Wahlen stellt ihre methodische Beobachtung dar. Die OSZE, vertreten durch das BDIMR, hat auf diesem Gebiet große Leistungen vollbracht und sich einen ausgezeichneten Ruf erworben, allerdings von betroffener Seite auch scharfe Kritik auf sich gezogen. In Belarus beobachtete das BDIMR 2006 die Präsidentschaftswahlen und 2004 die Parlamentswahlen. Beide Male lud Belarus die OSZE rechtzeitig zur Wahlbeobachtung ein. Das BDIMR richtete in beiden Fällen in Minsk mit einer erfahrenen Mannschaft ein Büro ein, während das OSZE-Büro bei der eigentlichen Wahlbeobachtung keine spezifischen Aufgaben hatte.

Die Präsidentschaftswahlen am 19. März 2006 endeten erwartungsgemäß mit dem Sieg Alexander Lukaschenkos. Nach dem Abschlussbericht des BDIMR vom 7. Juni 2006 „entsprach die Durchführung der belarussischen Präsidentschaftswahlen 2006 nicht den OSZE-Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen“.<sup>3</sup> Weiter heißt es: „Im Großen und Ganzen wurden die Gesetze von den staatlichen Behörden, einschließlich der Zentralen Kommission für Wahlen und Referenden (CEC), restriktiv und teilweise willkürlich angewandt.“<sup>4</sup> Ähnlich eindeutig hatte das BDIMR bereits über die Parlamentswahlen vom 17. Oktober 2004 geurteilt, indem es feststellte, dass die Wahlen „weit hinter OSZE-Verpflichtungen zurückblieben“.<sup>5</sup> Bei den Parlamentswahlen waren es vor allem die Spitzenresultate, die tiefe Zweifel an der Legitimität der Wahl und der gleichzeitigen Abstimmung über das Referendum begründeten: Kein einziger Oppositionskandidat wurde gewählt, 86 Prozent der Wähler stimmten angeblich für das umstrittene Verfassungsreferendum.

---

3 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Belarus, Presidential Election, 19 March 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 7. Juni 2006, S. 3, unter: [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393_en.pdf) (eigene Übersetzung).

4 Ebenda, S. 2 (eigene Übersetzung).

5 OSCE/ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly International Election Observation Mission, Republic of Belarus, Parliamentary Elections, 17 October 2004, Minsk, 18. Oktober 2004, S. 1, unter: [http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3733\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3733_en.pdf) (eigene Übersetzung).

Teilweise wird die Auffassung vertreten, Lukaschenko hätte auch ohne Manipulationen die Wahl gewonnen, so dass er letztlich rechtmäßiger Sieger sei. In der Tat gab der belarussische Soziologe Oleg Manajew bekannt, dass Lukaschenko nach einer Umfrage seines Instituts 63,6 Prozent der Stimmen gewonnen habe,<sup>6</sup> laut amtlichem Ergebnis waren es 83 Prozent.<sup>7</sup>

Die Zahl 63,6 Prozent – ihre Richtigkeit unterstellt – gibt Aufschluss darüber, wie groß der Prozentsatz der ausgezählten Pro-Lukaschenko-Stimmen wirklich war, besagt aber nichts über den Einfluss des unfairen Wahlkampfes auf das Stimmverhalten der Wähler. Angesichts der Tatsache, dass – so der Abschlussbericht des BDIMR vom 7. Juni 2006 – im Wahlkampf „von der Verfassung garantierte bürgerliche und politische Rechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu und Sammlung und Verbreitung von Informationen missachtet wurden“,<sup>8</sup> wird das Maß der Manipulation als hoch einzuschätzen sein. Ferner ist zu bedenken, dass Lukaschenko sich am 17. Oktober 2004 durch ein Verfassungsreferendum die Möglichkeit eröffnet hat, unbegrenzt oft für das Präsidentenamt zu kandidieren. Die Verfassungsmäßigkeit des Referendums war zweifelhaft; sie wurde von der Venedig-Kommission des Europarats in ihrer Plenarsitzung am 8./9. Oktober 2004 bestritten. Die Gültigkeit des Wahlsiegs von Lukaschenko steht deshalb auf unsicherer Grundlage. Mit dieser Feststellung soll nicht geleugnet werden, dass Präsident Lukaschenko in Belarus über eine beträchtliche Anhängerschaft verfügt, die in ihm einen Garanten für Ruhe im Lande, für bescheidene materielle Sicherheit und für Treue zu Traditionen sieht.

Seit Ende 2004 treibt Lukaschenko die Sorge um, dass ähnliche Entwicklungen wie in der Ukraine die Machtverhältnisse in Belarus nachhaltig verändern könnten. Seitdem hat er systematisch Vorsorge getroffen und Maßnahmen ergriffen, um die Lage unter Kontrolle zu halten: die Verschärfung und Ausweitung von Gesetzen und Staatsschutznormen, weitere Indoktrinierung der Staatsschutzorgane, Beschuldigung und selbst Verunglimpfung westlicher Staaten und ihrer Botschaften, Einreisebeschränkungen, Warnung vor Unruhen und Straßenkämpfen, beispiellose Diskreditierung der Opposition, Verhaftungen, Verweisung von der Universität, Verbot von Zeitungen, massive mediale Propaganda und ähnliches. Kurz vor dem Wahltag, am 2./3. März, schuf er sich mit der Einberufung der „Dritten All-Belarussischen Volksversammlung“, eines in der Verfassung nicht vorgesehenen Gremiums von ca. 2.500 loyalen, dem Präsidenten unterstellten Personen, eine resonanzstarke Tribüne. Seine mehrstündige Rede war durchsetzt mit der für ihn

---

6 Vgl. BELAPAN, 21. April 2006.

7 Das Institut von Professor Manajew, IISEPS (Independent Institute for Socio-Economic and Political Studies), wurde am 15. April 2005 auf Beschluss des belarussischen Obersten Gerichts aufgelöst und operiert seitdem mit Sitz in Vilnius. Es ist eines der wenigen unabhängigen Forschungseinrichtungen seiner Art in Belarus und hat einen einwandfreien Ruf.

8 OSCE/ODIHR, a.a.O. (Anm. 3), S. 1 (eigene Übersetzung).

typischen Herabsetzung politischer Gegner und mit üblen, auf westliche Adressaten gemünzten Unterstellungen.

Die Opposition, angeführt von Alexander Milinkewitsch einerseits und Alexander Kosulin andererseits, zeigte im Wahlkampf Mut, Entschlossenheit und Intelligenz. Sie ließ sich nicht zu unbedachten Handlungen hinreißen, sondern blieb besonnen und agierte gewaltfrei. Sie erwies sich als politisch und organisatorisch bemerkenswert geschlossen und erhielt wesentlich größere Unterstützung aus der Bevölkerung als zuvor, wie bei den Demonstrationen am Abend des 19. März und an den folgenden Tagen deutlich wurde. In jenen Tagen hatte die Staatsmacht ihr Vorgehen kühl kalkuliert. Auf der einen Seite beging sie erhebliche Verstöße gegen Menschenrechte, vor allem gegen das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und das Recht auf persönliche Freiheit. (Möglicherweise handelten die Behörden formell in Übereinstimmung mit belarussischem Recht, aber in vielen Fällen gewiss nicht in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der OSZE und anderen internationalen Normen, die für Belarus entweder politisch oder rechtlich bindend sind.) Gleichwohl wurde nicht jede Manifestation des Protestes mit Gewalt unterdrückt; auch wurden keine Schusswaffen eingesetzt.

Die Präsidentschaftswahlen gaben den Wählern nicht die Möglichkeit, in demokratisch korrekter Weise frei zu entscheiden, wer in den nächsten fünf Jahren an der Spitze des Staates stehen soll. Dennoch hatten die Wahlen und der vorausgegangene Wahlkampf einen positiven Effekt: Die Opposition hat erheblich an politischer Statur gewonnen und ist in der belarussischen Öffentlichkeit zu einem politisch relevanten Faktor geworden. Ferner hat das belarussische Geschehen eine umfassende kritische Reaktion der internationalen Gemeinschaft ausgelöst und im Westen Konsequenzen für die Stellung Lukaschenkos zur Folge gehabt. Dadurch wurde innen- und außenpolitisch eine Dynamik in Gang gesetzt, die das Land aus der politischen Stagnation befreien könnte, in der es sich seit langem befindet.

#### *Versäumnisse der OSZE?*

Die Bilanz der Arbeit der OSZE in Belarus ist enttäuschend. Zwar ist die OSZE seit Jahren mit einer Feldmission präsent und bemüht sich auch mit dem sonstigen ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium, auf Belarus einzuwirken. Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft sind jedoch nicht zu erkennen. In einigen Bereichen hat sich die Lage sogar verschlechtert. Deshalb mag sich manch einer die Frage stellen, ob die OSZE versagt hat.

An dieser Stelle ist es angebracht, einige Besonderheiten der OSZE in Erinnerung zu rufen.

Wie wir wissen, sind die 56 Teilnehmerstaaten der OSZE alles andere als homogen; sie sind auf unterschiedlichen historischen, politischen und ideolo-

gischen Fundamenten gegründet. Nicht nur die einzelnen Regierungen haben unterschiedliche Einstellungen zu den Werten, die die OSZE zu fördern sucht. Auch die Gesellschaften der einzelnen Teilnehmerstaaten haben ein unterschiedliches Verständnis von z.B. Freiheit und Gewaltenteilung, oder diese Errungenschaften sind ihnen weniger wichtig als andere Dinge. Man hat den Eindruck, dass manche Teilnehmerstaaten mit hoher demokratischer Kultur diese fundamentale Tatsache nicht ausreichend zur Kenntnis nehmen. Die Akzeptanz der OSZE-Prinzipien in Ländern „östlich von Wien“ braucht auch deshalb so viel Zeit, weil machtpolitische Interessen ihnen oft entgegenstehen und weil die Gesellschaft noch nicht „reif“ ist. Gerade Belarus scheint ein Beispiel für diese Erfahrung zu sein.

Wie wir ferner wissen, beruht das System der OSZE auf dem Konsensprinzip; es hat ihre Gründung sogar überhaupt erst möglich gemacht. Diesem Prinzip entspricht zum einen der kooperative Sicherheitsansatz der Organisation, zum anderen die Erkenntnis, dass die OSZE-Standards einem Teilnehmerstaat nicht aufgezwungen werden können. Ihre Respektierung kann zwar durch den Dialog, durch Kritik und durch politischen Druck gefördert werden, gegen den Willen des betreffenden Staates aber kann die OSZE wenig ausrichten.

Im Lauf der Jahre sind die Länder „östlich von Wien“ selbstbewusster geworden. Sie fordern stärkere Beteiligung an der Gestaltung der OSZE-Politik und an ihrer Implementierung. Dies beeinflusst auch den Blick der OSZE auf Länder wie Belarus, der schon lange keine rein westliche Perspektive mehr sein kann. Es wäre ein Irrglaube zu meinen, Belarus sei unter den 56 Teilnehmerstaaten völlig isoliert.

Aus all dem folgt, dass die OSZE anders handeln muss als andere internationale Organisationen. Eine Politik des Zwangs oder der Konfrontation würde ihrem Wesen widersprechen und ihre Einwirkungsmöglichkeiten langfristig lähmen. „*Soft power*“ mag Schwäche bedeuten, sie bedeutet aber auch Stärke. Die Prinzipien, für die die OSZE eintritt, werden nicht dadurch bedeutungslos, dass sie von Teilnehmerstaaten nicht oder nur in unvollkommener Weise umgesetzt werden. Sie können beständig eingefordert werden – ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland viele Jahre hindurch das Recht auf Wiedervereinigung eingefordert hat.

Die OSZE widmet dem schwierigen Partner Belarus kritische Aufmerksamkeit. Sie mahnt und kooperiert zugleich und setzt im Übrigen auf die Kraft der allmählichen Veränderung.