

Peter Emery

Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Rußland 1995

Die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE begann anlässlich der Wahlen zur Duma in Moskau im Jahre 1993, ihre herausragende Stellung unter jenen parlamentarischen Organen zu etablieren, die Wahlbeobachtungen durchführen. Im Jahr 1995 konsolidierte sich die Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung erheblich. Parlamentsmitglieder der PV oder unter ihrer Leitung beobachteten das ganze Jahr hindurch Parlamentswahlen in neun verschiedenen Ländern, beteiligt waren an die 250 Beobachter aus 28 Mitgliedstaaten. Der Höhepunkt des Jahres 1995 waren die Parlamentswahlen in Rußland, die die mit 114 Beobachtern bislang größte Delegation in der Geschichte der PV der OSZE als "frei und fair" bewertet hat. Die Delegation der Versammlung stellte nicht nur das bei weitem größte einzelne Beobacherteam bei den russischen Wahlen, sondern sie koordinierte in diesem außerordentlich umfassenden Projekt auch ihre Aktivitäten und Ressourcen mit allen anderen größeren Delegationen. Damit wurde das Wahlbeobachtungsprogramm der PV zu einer wichtigen und geachteten Tätigkeit und zu einem Gradmesser des demokratischen Fortschritts in den Ländern, die den schwierigen Prozeß des Überganges zur Demokratie durchleben.

Die Wahlen, die durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE überwacht werden, sind häufig die ersten oder zweiten Mehrparteien-Wahlen einer Legislative, die in Übergangstaaten abgehalten werden. Sie sind von grundlegender Bedeutung als Wegweiser, die nicht nur die Richtung anzeigen, sondern auch die Wegstrecke, die die Reformen auf dem Weg zur Demokratie bereits bewältigt haben. Solche Wahlen sind auch ein Test für die Bereitschaft eines Landes, sich an internationale Vereinbarungen zu halten, z.B. an die Charta von Paris, die das Recht der Bürger auf freie und faire Wahlen garantiert. Und wer wäre besser dazu geeignet als Parlamentarier - Mandatsträger, die selber in ihr Amt gewählt worden sind - auf die Entwicklung des Wahlprozesses in einer solchen Übergangsphase aufmerksam zu machen? Lokale und internationale Medien messen der Beobachtung und Bewertung von Wahlen durch parlamentarische Gruppen große Bedeutung bei. Daher können die Beobachtergruppen zur Stärkung oder zur Ablehnung der Regierungspolitik beitragen. Die Parlamentswahlen in Estland im Jahre 1995 beispielsweise wurden von der Delegation der PV zu "freien und fairen" Wahlen erklärt. Dadurch drückte sie auch ihre Zustimmung zu Demokratisierungspolitik und -programmen der Regierung trotz

der enormen und oft unpopulären sozialen Kosten der Übergangsreformen aus.

Andererseits wurden die Parlamentswahlen in Kasachstan 1994 von einer Delegation der PV beobachtet und als erheblich von der Regierung manipuliert und daher weder als frei noch als fair beurteilt. Diese Einschätzung lenkte große Aufmerksamkeit auf die Situation in Kasachstan und trug schließlich zur Auflösung des Parlaments und Ausschreibung von Neuwahlen im Jahre 1995 bei.

Die Wahlbeobachtung ist somit für die PV ein Mittel, die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte in den im Aufbau befindlichen Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas zu unterstützen und zu stärken. Durch Wahlbeobachtung wird die Bedeutung der Legislative als Institution betont, die ein Gegengewicht zur Exekutive darstellt. Dies ist ein heikles Thema in Ländern mit autoritären Traditionen, in denen demokratische Legislative oder Gewaltenteilung noch neu und ungewohnt ist. Die Anwesenheit internationaler Beobachter kann dazu beitragen, Wahlprozessen Glaubwürdigkeit und demokratisch gewählten Amtsträgern ein höheres Maß an Legitimität zu verleihen.

Die Aufgabe von Beobachterdelegationen geht allerdings weit darüber hinaus, lediglich am Wahltag die Abgabe der Stimmzettel zu überwachen und dann eine Presseerklärung abzugeben. Alle Facetten des Wahlvorganges werden untersucht. Vor den Wahlen müssen die Beobachter sich mit allen Aspekten der Wahlen in einem Land vertraut machen. Dazu gehören: die Regierungspolitik, der gesetzliche und verfassungsrechtliche Rahmen für die Durchführung von Wahlen, die Transparenz des Prozesses sowie die Bedingungen für den Wahlkampf aus der Sicht der verschiedenen Akteure einer Wahl.

Beobachter der PV treffen sich mit wichtigen an der Wahl beteiligten Vertretern sowohl der Regierung als auch der Opposition. Sie haben Gelegenheit, zu hinterfragen, warum Entscheidungen oder bestimmte Sachverhalte so und nicht anders zustande kamen.

Solche Treffen bieten den Beobachtern eine umfassende Perspektive und dienen dazu, weitere möglicherweise bedeutsame Bereiche zu erhellen, die nicht immer leicht auszumachen sind, und Vorkommnisse in den entsprechenden Kontext einzuordnen. Nach den Wahlen berichten die Beobachter über ihre Ergebnisse und formulieren Empfehlungen auf der Grundlage von Informationen, die vor und während der Wahl zusammengetragen wurden. Von erheblicher Bedeutung - sowohl für die Wahlbeobachter als auch für das Land, in dem die Wahlen stattfinden - ist es, daß die Parlamentarier auch in ihren eigenen Ländern größeres Verständnis für den Entwicklungsprozeß und die zahlreichen ihn begleitenden Probleme des Gastlandes wecken.

Das Engagement der Versammlung für demokratische Entwicklung

Die PV der OSZE ist an einer Reihe von Aktivitäten beteiligt, die Gelegenheiten zum Dialog schaffen und demokratische Entwicklungen unterstützen. Missionen ins ehemalige Jugoslawien und in die Türkei demonstrierten die Fähigkeit der Versammlung, unter schwierigen Bedingungen den Dialog aufrechtzuerhalten und Probleme anzusprechen. Auch sind Mitglieder der PV gerade dabei, einen *Verhaltenskodex für politisch-demokratische Aspekte der Zusammenarbeit* zu entwerfen. Dieses Projekt wurde von Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth ins Leben gerufen, der Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation der PV. Es zeigt das starke Engagement der PV der OSZE für Demokratie und Menschenrechte. Das Komitee überprüft bestehende internationale Verpflichtungen zu den Prinzipien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Kodex soll eine Reihe von Minimalstandards definieren, unter denen demokratische Wahlen eine wichtige Rolle spielen sollen. Die genaue Auflistung dieser Prinzipien in einem einzigen Dokument wird nach Meinung der Versammlung die Sache der Demokratie in ehemals autoritären Staaten vorantreiben.

Ein weiteres Projekt der Versammlung ist das *Democratic Assistance Programme* (DAP). Es zielt auf eine erweiterte Beteiligung der PV an der Stärkung demokratischer Werte und gesetzgebender Institutionen in der ehemaligen Sowjetunion ab. Auf die Entwicklungsprobleme von Übergangstaaten konzentriert, soll das DAP Parlamentarier wie auch andere politische Führungspersonlichkeiten und Experten mit ihren Kollegen aus jungen Demokratien zusammenbringen.

Dank ihrer breiten Wählerschaft sind die PV selbst und das DAP in einer einzigartigen Position: Sie verschafft ihnen Glaubwürdigkeit und besonderes Gehör bei neugewählten Parlamentariern. Dies erleichtert es ihnen, Treffen zwischen Politikern in einer Atmosphäre der Gleichheit und des gegenseitigen Verständnisses zustande zu bringen.

Das Wahlbeobachtungsprogramm

Innerhalb der engagierten Arbeit der Parlamentarischen Versammlung auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie findet ihre Wahlbeobachtertätigkeit die größte Anerkennung. Die PV beschloß auf ihrer Jahrestagung in Helsinki 1993 erstmals, aktiv an der Wahlbeobachtung und -überwachung teilzunehmen. Die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, die schwedische Außenministerin Baronin Margaretha af Ugglas, drängte die Parlamentarier in ihrer Ansprache vor dem Plenum, sich aufgrund

ihres einmaligen Fachwissens stärker in der Wahlbeobachtung zu engagieren. Die PV reagierte auf diesen Aufruf und entwickelte ein besonders effektives Programm zur Wahlbeobachtung. Es sollte in den im Aufbau befindlichen Demokratien der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewerten helfen und diese gleichzeitig stärken.

Der enorme Erfolg der Wahlbeobachtungsprogramme liegt darin, daß sie nach den grundlegenden Prinzipien der Objektivität, der Gründlichkeit, der Koordination und Teamarbeit funktionieren. Selbst Parlamentarier, haben alle Mitglieder der Delegationen der PV Erfahrung im Hinblick auf Parlamentswahlen. Darüber hinaus wurden ein grundsätzlicher Verhaltenskodex und umfassende Standards entwickelt, an die sich die Delegationsmitglieder halten sollen. So sollen Beobachter sich beispielsweise nicht in die Durchführung der Wahlen einmischen und auch keine Ratschläge zur Lösung praktischer Fragen erteilen. Überhaupt sollen sie nichts unternehmen, was zu Verwirrung darüber führen könnte, wer für die Wahlen zuständig ist. Im Kodex wird betont, daß Beobachter auch das Wahlsystem unparteiisch beurteilen müssen und daß man von ihnen besondere Vorsicht im Umgang mit Presse und Medien erwartet. Die Delegationsmitglieder sind gehalten, keine persönlichen Meinungen über Fairneß und Ehrlichkeit des Wahlprozesses zu äußern. Sie geben jedoch eine gemeinsame Erklärung nach der Wahl ab, die auf den Untersuchungsergebnissen der gesamten Delegation beruht.

Es sollte erwähnt werden, daß die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Beobachterdelegationen freiwillig ist. Die Wahlen zur russischen Staatsduma (Unterhaus) am 17. Dezember 1995 markierten eine Rekordhöhe von Interesse und Bereitschaft der Parlamente der OSZE-Teilnehmerstaaten, Beobachter zu entsenden. Die Delegation bestand aus 114 Beobachtern, zu denen 85 Parlamentarier aus 26 OSZE-Staaten sowie Vertreter der Nordatlantischen Versammlung (NAA) und der US-Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gehörten. Die Delegation der Parlamentarischen Versammlung koordinierte ihre Aktivitäten mit dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR): Sie teilte im Vorfeld ihr Programm und die Auswahl der Einsatzorte mit und informierte das BDIMR über die Routen ihrer Beobachter. Wie gewöhnlich koordinierte die Delegation ihre Arbeit auch mit Beobachtergruppen des Europarates, des Europäischen Parlaments und anderer internationaler Delegationen. Um die geringen Beobachter-Ressourcen bestmöglich zu nutzen, kooperierte die PV-Delegation der OSZE auch umfassend mit einheimischen Beobachtergruppen und Organisationen, die Langzeitwahl-

beobachtung durchgeführt hatten, und gab ihre Informationen an sie weiter. Es war das Ziel dieser Delegation - wie aller Wahlbeobachtergruppen der PV - einzuschätzen, ob die russischen Wahlen frei und fair seien. Die Beobachtung am Wahltag war jedoch nur ein Teil dieser Aufgabe. Vor den eigentlichen Wahlen machten sich die Beobachter der PV mit zahlreichen Aspekten des Wahlprozesses bekannt. Dazu gehörten der Stand der Demokratisierung im Lande, der gesetzliche Rahmen für die Durchführung der Wahlen und die Umstände der Wahlvorbereitung aus der Sicht der unterschiedlichen Beteiligten. Wie bei jeder Wahlbeobachtungsmission sorgte das Sekretariat der Versammlung dafür, daß die Beobachter Hintergrundinformationen durch eine Reihe von Briefings erhielten. Zusätzlich wurde analytisches Hintergrundmaterial zur Verfügung gestellt, das die Art der Bedenken und Schwierigkeiten aufzeigte, mit denen die Wählerschaft und die Hauptbeteiligten im Wahlprozeß rechneten.

Die meisten Delegierten nahmen an einer zweitägigen Einführung in Moskau teil, bevor sie einen weiteren Tag mit Informationsveranstaltungen in derjenigen Region verbrachten, in der sie den Wahlvorgang beobachten sollten. In Moskau wurden die Delegierten von Experten aus sieben großen nichtstaatlichen Organisationen eingewiesen, die ihrerseits Langzeitbeobachtungen verschiedener Aspekte der politischen und direkt auf die Wahl bezogenen Entwicklungen auf der Grundlage von Medienberichterstattung, soziologischen Umfragen und anderen Quellen durchgeführt hatten. Danach fanden Treffen mit den Führungen der sieben bedeutendsten politischen Parteien sowie mit dem Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission (ZWK), mit dem Vorsitzenden des Verfassungsgerichts und Vertretern sowohl staatlich unterstützter als auch unabhängiger russischer Medien statt. Delegierte, die außerhalb Moskaus die Wahl beobachteten, trafen sich außerdem mit Vertretern lokaler und regionaler Wahlkommissionen, Lokalpolitikern, Vertretern politischer Parteien, lokaler Medien und ortsansässiger Experten.

Damit die Beobachter möglichst umfassende Kenntnisse erhalten, konzentrieren sich das Material und die Treffen der Delegation der PV in der Regel auf die Vermittlung von Informationen in fünf Kategorien: zum gesetzlichen Rahmen, zu den politischen Parteien und zum Wahlkampf, zur politischen Bildung und Information der Wähler, zur Wählerregistrierung, zum Aufbau und zur Sicherheit der Stimmzettel.

Der gesetzliche Rahmen

Die gründliche Kenntnis der Gesetze, die die Wahlen regeln, ist entscheidend für eine sachkundige Wahlbeobachtung.

Während Mitglieder der PV nicht berechtigt sind, im Vorfeld der laufenden Wahlen Änderungen der bestehenden Gesetzgebung vorzuschlagen, gehören Empfehlungen für zukünftige Wahlen zu den wichtigeren Aufgaben des Abschlußberichts der Delegation.

Da die wichtigsten Gesetze, die den Wahlvorgang regeln, die Verfassung und das Wahlgesetz sind, erstellt das "Internationale Sekretariat" einen ausführlichen Bericht zu den folgenden Punkten:

Verfassung und gesetzlicher Rahmen:

- a) zum Ausmaß der Gewaltenteilung im Regierungssystem und zum Grad der Unabhängigkeit der Justiz von der Regierung;
- b) zur Ernennung von Richtern;
- c) zu der Frage, ob um internationale Unterstützung beim Entwurf der Verfassung ersucht wurde;
- d) zu den Grundlagen der Entscheidung für ein parlamentarisches oder präsidentiales System;
- e) zur Rolle der Oppositionsparteien bei diesen Entscheidungen;

Wahlgesetz:

- a) zum Vorgang der Ausarbeitung und Verabschiedung des Wahlgesetzes und zu der Frage, ob das Ergebnis ein Kompromiß war oder einstimmig erzielt wurde;
- b) zu einer Reihe von Fragen, wie etwa der Zugang zu den Medien und die Wahlkampffinanzierung im Kontext des Gesetzes;
- c) zur Klärung der detaillierten Zuständigkeiten und Pflichten der verschiedenen Ebenen der Wahlkommissionen vor, während und nach den Wahlen;
- d) zu der Frage, ob es klare Anweisungen bezüglich der Parteien- und Wählerregistrierung gibt;
- e) zur Existenz eines unparteiischen Systems der Streitbeilegung.

Die Regierungsorgane und die Beziehung zur Wahlverwaltung müssen gewährleisten:

- a) daß die Regierungsmechanismen von der Infrastruktur der Regierungspartei unabhängig sind;
- b) daß die Zentrale Wahlkommission (ZWK) in der Lage ist, unabhängig von der Regierung zu arbeiten;
- c) daß ihre unabhängige Entscheidungsfähigkeit aufrechterhalten wird;
- d) daß und aus welcher Quelle die Kommission finanziert wird.

Die endgültige Fassung des russischen Wahlgesetzes wurde beispielsweise von Präsident Jelzin unterzeichnet und am 21. Juni 1995 angenommen, geraume Zeit vor der Wahl. Es beinhaltete nicht nur stringentere Anforderungen an die Parteien zur Aufstellung ihrer Kandidaten, sondern auch Bestimmungen, die die Transparenz des Vorganges erhöhen, indem im Vergleich zum vorangegangenen Gesetz noch zusätzliche allgemeine Sicherheitsvorkehrungen aufgenommen wurden. Rußlands neues Gesetz sieht die Teilnahme einheimischer Beobachter an der ZWK vor und verlangt, daß am Ende der Auszählung allen Beobachtern in jedem Wahllokal Protokolle über die lokalen Wahlergebnisse zugänglich gemacht werden. Die ZWK akkreditierte beinahe 900 internationale und über 60.000 einheimische Beobachter für die Wahlen vom 17. Dezember. Die meisten und aktivsten einheimischen Beobachter kamen von der Kommunistischen Partei.

Die Delegation der PV der OSZE war insgesamt beeindruckt von der Arbeit der ZWK zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen in Rußland. Vor den Wahlen gab es einige Bedenken wegen einiger Entscheidungen der ZWK zur Registrierung der Parteien und Kandidaten, die meisten davon wurden jedoch von den Gerichten zufriedenstellend geregelt. Darüber hinaus scheinen andere Probleme, die sich ergaben, rasch und kompetent durch effiziente Kommunikationswege zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Wahlkommissionen gelöst worden zu sein. Die Art der Ernennung und Zusammensetzung der ZWK hat offensichtlich einen unparteiischen Ausschuß für die Verwaltung der Wahlen ergeben, obwohl einige ZWK-Entscheidungen später von den Gerichten aufgehoben wurden. Je ein Vertreter jeder der 43 Wählergemeinschaften und Wahlblöcke hatte gesetzlichen Anspruch auf einen Sitz in der ZWK.

Diese Vertreter durften mit beratender Stimme teilnehmen und Empfehlungen aussprechen, was zum Schutz gegen Wahlbetrug beitrug und augenscheinlich die allgemeine Transparenz des Vorganges erhöhte.

Darüber hinaus scheint im Verlaufe der russischen Wahlen eine wirksame juristische Überprüfung der ZWK-Entscheidungen stattgefunden zu haben. Das Recht, den Obersten Gerichtshof anzurufen, wurde von verschiedenen Parteien erfolgreich genutzt. Sie waren ursprünglich von der Wahl ausgeschlossen worden, weil sie sich angeblich nicht ordnungsgemäß hatten registrieren lassen. Nachdem der Gerichtshof ihren Einsprüchen stattgegeben hatte, wurden sie später von der ZWK jedoch wieder zugelassen. Anders als bei den Wahlen von 1993 wurden offensichtlich keine Parteien oder Kandidaten aus politischen Gründen von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen. Die große Anzahl an Blöcken und Wählervereinigungen, die an den Wahlen teilnahmen, verursachte einige Verwirrung sowohl unter den

Wählern (die unter 43 verschiedenen Parteien wählen und mit einem sehr großen Stimmzettel zu Rande kommen mußten) als auch bei den Medien (die allen Parteien Werbezeiten zur Verfügung stellen mußten). Dies könnte künftig verhindert werden, indem man mehr Unterschriften aus einer größeren Anzahl von Wahlkreisen für die Zulassung einer Partei zu den Wahlen zur Voraussetzung macht.

Politische Parteien und die Führung des Wahlkampfes

Wahlbeobachter brauchen im allgemeinen einen Überblick über das *Spektrum der politischen Parteien* und die öffentliche Wahrnehmung der unterschiedlichen Parteien. Daher treffen sich Mitglieder der PV-Delegation mit Parteiführern, um sich über die folgenden Fragen zu informieren über:

- a) Geschichte, Programme und Führung der politischen Parteien, einschließlich aller derzeitigen Vertreter im Parlament;
- b) Zugang zu Quellen für die Finanzierung und Parteienwerbung und wie diese geregelt ist;
- c) Umfang der Parteimitgliedschaft sowie deren geographische Verteilung;
- d) die Präsenz von Wahlplakaten, Fernseh- oder Radioausstrahlungen und die Zeitungs-Berichterstattung (es kann auch wichtig sein, ob der Führer einer Partei eine bekannte Persönlichkeit ist und ob dieser Parteiführer alle Aspekte der Partei einschließlich des Parteiprogramms dominiert);
- e) die Vertretung der Parteien auf allen Ebenen der Wahlkommissionen (falls nicht, untersuchen sie, warum dies der Fall ist), die Akzeptanz der Legitimität des Wahlvorganges seitens aller Parteien;
- f) eventuelle Schwierigkeiten der Parteien bei der Registrierung ihrer Kandidaten (falls Schwierigkeiten auftraten, muß abgeschätzt werden, ob sie das Ergebnis schlechter Organisation innerhalb der Partei oder der Diskriminierung durch Behörden waren).

Zum freien und fairen Wesen von Wahlen gehören auch die Beobachtung der *Wahlkampfphase* und die Einschätzung, ob die Regierungspartei oder irgend eine andere Partei sich in dieser Phase auf unfaire Weise Vorteile verschaffte oder benachteiligt wurde. Dazu stellen die Beobachter der Delegation fest, ob Parteien, Kandidaten, mit der Durchführung der Wahl Beauftragte und Wähler darin übereinstimmen, daß der Wahlkampf ohne Einschüchterung und Gewalt stattfand oder, falls nicht, welche Art von Beschwerden erhoben wurden und wer sich damit befaßte.

Um zu den Wahlen zur russischen Duma zugelassen zu werden, mußte jede Partei bis zum 22. Oktober 1995 200.000 Unterschriften gesammelt haben, von denen nicht mehr als sieben Prozent aus einem einzelnen der 89 Bezirke der Föderation kommen durften. 1993 mußten die Parteien nur die Hälfte dieser Anzahl von Unterschriften zusammenbringen, von denen nicht mehr als 15 Prozent aus einem einzigen Bezirk kommen durften. Selbst mit dieser neuen, erhöhten Schwelle erfüllten 43 Parteien und Blöcke die Bedingungen für die Registrierung. Viele Parteien engagierten allerdings professionelle Unterschriftensammler, um die Anforderungen zu erfüllen. Wahlblöcke mußten zur Einschreibung bei der ZWK Dokumente vorlegen, die ihren Entschluß, gemeinsam anzutreten, belegten. Danach mußte die ZWK ihre Entscheidung über die Registrierung innerhalb von fünf Tagen bekanntgeben. Darüber hinaus durften Parteien, Wählervereinigungen und Blöcke nicht mehr als 270 Kandidaten nominieren. Um die Direktmandate in den Wahlkreisen (jeweils ein Mandat pro Wahlkreis) bewarben sich fast 2.700 Kandidaten, von denen über 1.000 Unabhängige waren.

Verglichen mit dem Präsidentendekret zu den Wahlen von 1993 waren die Bestimmungen zur Wahlkampffinanzierung für die Duma-Wahlen von 1995 sehr detailliert und ermöglichten einige Transparenz auf diesem allgemein sehr schwierigen Gebiet. Das Gesetz erlaubte es Parteien und Kandidaten, ihren Wahlkampf aus drei Quellen zu finanzieren: Gelder, die von Wahlkommissionen zugewiesen wurden, eigene Mittel und Spendengelder. Wahlkampfmittel mußten auf ausgewiesenen Wahlkampfkonten deponiert werden, wobei die Finanzierungsquellen und Höchstgrenzen gesetzlich festgelegt waren. Die Wahlkommissionen waren verpflichtet, daraufhin die Summen und Quellen der Wahlkampfmittel jeder Partei und jedes Kandidaten zu veröffentlichen. Um die Transparenz der Wahlkampffinanzierung sicherzustellen, mußte jeder Kandidat oder jede Wählervereinigung spätestens 30 Tage nach der Wahl einen Finanzbericht erstellen, der die Summen und Quellen der aufgetragenen Wahlkampfgelder auflistete und alle Ausgaben auswies.

Die russische Gesetzgebung zum Wahlkampf und zu den Medien war gegenüber 1993 detaillierter und klarer. Eigene Gesetze enthielten Bestimmungen zu den Massenmedien und zur Nutzung von staatlichen elektronischen und Printmedien durch Wahlteilnehmer. Wählervereinigungen, Wahlblöcke und Kandidaten hatten Anspruch auf kostenlose Werbezeiten sowohl im überregionalen als auch im regionalen staatlichen Fernsehen und Rundfunk. In einigen Fällen durften Wahlkampfdebatten ("runde Tische") zwischen mehreren Kandidaten individuelle Werbezeiten auf lokaler Ebene ersetzen. Ähnliche Bestimmungen verliehen den Kandidaten auch das Recht auf freien Werbeplatz in den staatlichen Printmedien.

Während 35 der 43 Parteien zusätzliche Werbezeiten im Fernsehen erwarben, war dies vielen Parteien aus finanziellen Gründen nicht möglich. Der Grund liegt auf der Hand, denn eine Werbeminute kostete angeblich zwischen 10.000 und 30.000 Dollar im Öffentlichen Russischen Fernsehen (ORT), wobei die genauen Preise vom Termin der Ausstrahlung abhängig waren.

Verglichen mit dem Wahlkampf von 1993 beobachteten Mitglieder der Delegation, daß die Parteien und Kandidaten 1995 allgemein besser vorbereitet waren und organisierter auftraten. Die politischen Parteien hatten mehr Ressourcen und Zeit, um sich auf die Wahlen vorzubereiten und eigene Strategien zu entwickeln, um die Unterstützung der Wähler für sich zu gewinnen. Der Umgang mit Parteien und Kandidaten in der Wahlkampfberichterstattung der staatlichen Medien verbesserte sich generell im Vergleich zu 1993. Die Delegation hatte dennoch den Eindruck, daß die Medienberichterstattung ein wenig zugunsten der regierungsnahen Parteien ausfiel. Die Delegationsteilnehmer hörten auch einige Beschwerden von kleineren Parteien, daß die hohen Preise für Werbung im kommerziellen Fernsehen den finanzstarken Parteien einen unfairen Vorteil verschafften. Die tatsächlichen Wahlergebnisse zeigten dann jedoch ein komplexeres Bild: Die Parteien, die am meisten Geld für Fernsehwerbung ausgegeben hatten, erzielten nicht so gute Ergebnisse wie erwartet, während die erfolgreiche Kommunistische Partei vollkommen auf Fernsehwerbung verzichtet hatte (abgesehen von ihren kostenlosen Werbezeiten).

Politische Bildung und Information der Wähler

Wahlbeobachter müssen auch einschätzen, ob die Teilnehmer am Wahlvorgang umfassend über ihre Rechte und Pflichten hinsichtlich der Wahlen informiert sind. Es ist wichtig, zu überprüfen, ob gewährleistet ist, daß ethnische Minderheiten in vollem Umfang am Wahlvorgang teilnehmen können und ob Informationen über die Wählerregistrierung, Wahlabläufe und die Stimmzettel in ihren Sprachen zur Verfügung stehen. Es sollte festgehalten werden, ob Wähler-Informationskampagnen durch politische Parteien, die Wahlkommission, nichtstaatliche Organisationen, die Medien und vor allem die Regierung durchgeführt wurden.

Wählerumfragen während der Wahlen zur russischen Duma zeigten, daß die Wähler allgemein besser über politische Parteien und Kandidaten informiert waren als in den vorangegangenen Wahlen und daß sie die Registrierungs- und Wahlverfahren selbst grundsätzlich verstanden hatten. Überregionale und regionale Zeitungen, Radiostationen und Fernsehgesellschaften boten eine große Bandbreite an Informationen über Kandidaten und Parteien an, die zu den Wahlen antraten.

Eintragung ins Wählerverzeichnis

Das Register, das zusammengestellt wird, um das Wahlrecht einer Person festzustellen, ist einer der fundamentalsten Aspekte jeder Wahl. Schlecht verwaltete und nicht regelmäßig aktualisierte Wählerverzeichnisse sind für die Wahlverwaltung eine große Belastung. Beobachter müssen selbstverständlich über alle Aspekte der Wählerregistrierung gut informiert sein. Dazu gehört:

- ob es ein ständiges Wählerverzeichnis auf zentraler oder lokaler Ebene gibt und wenn, wie häufig und auf welche Weise es aktualisiert wird. Außerdem ist es wichtig zu wissen, ob Wähler vor und/oder am Wahltag selbst noch ins Wählerverzeichnis aufgenommen werden können;
- ob der Wähler vor der Wahl einen speziellen Ausweis erhält und welche Informationen dieser enthält. Bezüglich der Sicherheit stellen die Beobachter fest, welche Sicherheitsvorkehrungen bestehen um Duplikate oder Fälschungen dieser Ausweise zu verhindern;
- welche Vorkehrungen gegen mehrfache Registrierung bestehen, und ob Fälle von Mehrfachregistrierungen bekannt wurden;
- welche Bestimmungen für die Registrierung abwesender Wähler bestehen.

Bei den russischen Wahlen von 1995 waren die Kommunalverwaltungen für die Zusammenstellung von Wählerlisten nach Wahlberechtigung und Wohnort zuständig. Sie machten jedem Wahllokal und der Bezirkswahlkommission je eine Kopie davon zugänglich. Es gab Bestimmungen, die es ermöglichten, daß Wähler sogar am Wahltag von der Wahlkommission des Wahllokals dem Wählerverzeichnis hinzugefügt wurden, wenn sie sich ausweisen und ihren Wohnort nachweisen konnten. Bürger durften sich mit Problemen der Wählerregistrierung auch an die Wahllokal-Kommissionen wenden. Wahlkommissionen auf höherer Ebene und Gerichte befaßten sich mit allen ungeklärten Beschwerden.

Aufbau und Sicherheit der Stimmzettel

Da die Kompliziertheit oder die Einfachheit des Stimmzettels direkt die Reibungslosigkeit und Effizienz des Wahlvorganges beeinflußt, machen sich Beobachter der PV immer mit dem Aufbau des Stimmzettels vertraut, und zwar unter den Gesichtspunkten:

- ob das Gesetz einen oder mehrere Stimmzettel vorsieht;
- ob es für den Wähler einfach ist, den Stimmzettel auszufüllen, und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um Fälschungen etc. zu verhindern;
- wo die Stimmzettel nach dem Druck und vor der Verteilung aufbewahrt wurden und wie die Stimmzettel vom Ort des Drucks oder der Aufbewahrung aus an die Wahllokale verteilt wurden.

Für die Duma-Wahlen von 1995 erhielten die Wähler zwei Stimmzettel - einen für die föderationsweite Landesliste und einen für die Direktmandate in ihrem Wahlkreis. Die Föderationsliste enthielt die Namen und Symbole jeder Partei sowie die Namen ihrer drei Spitzenkandidaten. Der Stimmzettel für die Direktmandate gab die Namen der Kandidaten und, falls vorhanden, deren Parteizugehörigkeit an.

In einigen Fällen erhielten die Wähler auch zusätzliche Stimmzettel für Gouverneurs- oder Bürgermeisterwahlen, wenn diese zur selben Zeit stattfanden.

Bei Erhalt der Stimmzettel legten die Wähler ihren Paß oder einen anderen Ausweis vor und unterschrieben im Wählerverzeichnis. Um Mehrfach-Stimmabgaben zu verhindern, wurde von den Wahlleitern im Wählerverzeichnis eine Identifikationsnummer eingetragen. Wähler, die nicht imstande waren, im Wählerverzeichnis zu unterschreiben oder die Stimmzettel auszufüllen, konnten um Unterstützung ersuchen. Wähler durften auch einen neuen Stimmzettel erbitten, wenn sie Fehler gemacht hatten. In einem beobachteten Fall tauschte eine ältere Frau ihren Stimmzettel dreimal aus, weil sie sich vertan hatte.

Die Wahllokale waren entweder mit Kabinen ausgestattet oder mit gesonderten Plätzen oder Räumen für die geheime Wahl. In den meisten Fällen waren die Wahllokale mit Kabinen ausgestattet, obwohl es in der Regel kaum genug für die Anzahl der Wähler waren. Mitglieder der Delegation der PV empfahlen, daß für künftige Wahlen eine Frist gesetzt werden solle, bis zu der Ergänzungen auf dem Stimmzettel oder die Entfernung von Kandidaten möglich sind, die im letzten Moment aussteigen, damit nicht noch einmal handschriftliche Korrekturen auf den Stimmzetteln notwendig würden.

Beobachtung am Wahltag

Am Wahltag wurden PV-Delegationsmitglieder in sieben Städte und *Oblasts* (Gebiete) in ganz Rußland entsandt und besuchten über 400 Wahllokale. Allein in Moskau und St. Petersburg waren 26 Beobachtergruppen, die über

275 Wahllokale aufsuchten, im Einsatz. Die Öffnungs- und Schließungsprozeduren sowie die Erstauszählung wurden ebenfalls im ganzen Land beobachtet. Von den Delegationsmitgliedern wurde erwartet, daß sie auf der Grundlage aller gesammelten und beobachteten Informationen der Vorwahlperiode festhielten, wie der Vorgang am Wahltag selbst in der Praxis tatsächlich funktionierte. Sie sollten über ihre Ergebnisse berichten und Empfehlungen formulieren.

Eröffnung der Stimmabgabe

Jede Wahlbeobachtergruppe traf vor der offiziellen Öffnung im Wahllokal ein, um die Vorgänge vor der Eröffnung zu beobachten. Dazu stellten sie fest sie, ob die Wahlurnen vor der Versiegelung leer waren, wie letzte Instruktionen an die Wahlleitungen gegeben wurden und die handschriftlichen Korrekturen der Stimmzettel in einigen Regionen (wo Kandidaten im letzten Moment ausgestiegen waren) aussahen. Bei einer Überprüfung vor der Öffnung des Wahllokals bemühen sich die Beobachter, die Vorbereitungsarbeit der offiziellen Wahlleiter nicht zu behindern, sie verschaffen sich aber einen Überblick über den Ort der Stimmabgabe. Sie werfen einen Blick in die Wahlkabinen, die keine inoffiziellen Anweisungen, Parteiwerbung oder nicht zur Wahl gehörige Unterlagen enthalten dürfen, vergewissern sich, ob alle Mitglieder der Wahlleitung rechtzeitig anwesend sind, welche Parteien durch die Wahlhelfer vertreten sind, ob die Stimmzettel und andere Wahlunterlagen bereitliegen und ob das Wahllokal so vorbereitet ist, daß es pünktlich geöffnet werden kann.

Der Wahlvorgang

Vor Betreten des Wahllokals achten die PV-Beobachter zunächst auf irgendwelche Anzeichen für eine schlechte Organisation, z.B. lange Warteschlangen vor der Stimmabgabe oder ziellos herumlaufende Menschen sowie die Anwesenheit von Polizei oder Regierungsvertretern. Im Wahllokal halten die Beobachter dann fest, ob sie den Ort der Stimmabgabe und den Wahlvorgang ordnungsgemäß vorfinden und ob Probleme dabei auftauchen, den Namen des Wählers im Wählerverzeichnis zu finden. Ein weiteres wichtiges Anzeichen ist, ob die Wahlhelfer und Wähler den Anschein erwecken, daß sie den Vorgang verstehen.

Außerdem überprüfen die Beobachter, ob schriftliche Anweisungen für die Wähler im Wahllokal ausliegen, und schauen nach, ob Wahlkampfmaterial von Parteien zu finden ist. Da es wichtig ist, daß die Wahlen geheim stattfinden, überprüfen die Beobachter des weiteren, ob Wähler beim Ausfüllen des Stimmzettels allein sind und nicht von Freunden oder Familien-

mitgliedern begleitet werden. Zusätzlich fragen die Beobachter der PV der OSZE die Wähler nach ihrem Eindruck von den Wahlen, der Verständlichkeit des Verfahrens, der Verfügbarkeit von Informationen etc. Diese Umfragen nach der Stimmabgabe werden in der Regel so durchgeführt, daß ein Höchstmaß an Vertraulichkeit garantiert ist, ohne daß die Wähler Angst vor Repressionen haben müssen und in der Regel außerhalb der Hörweite von Behördenvertretern.

Bei den Wahlen zur russischen Duma konnten Wähler, die sich am Wahltag nicht an ihrem Wohnort aufhielten, vier bis 15 Tage im voraus bei Bezirkswahlkommissionen und bis zu drei Tage vor der Wahl bei der Wahlkommission ihres Wahllokals ihre Stimme abgeben. Mit wenigen Ausnahmen beobachteten die Delegationsmitglieder, daß die Wahllokale um 8.00 Uhr Ortszeit öffneten und um 22.00 Uhr schlossen. Die Wahlkommissionen mußten nach der Inspektion die Wahlurnen versiegeln, was in Anwesenheit von Wählern und Beobachtern geschah. Im allgemeinen befanden PV-Beobachter, daß die Wahlleiter besser informiert schienen und die Wahlen effizienter durchführten als 1993.

Einige Probleme, die schon 1993 aufgetaucht waren, wurden jedoch wieder beobachtet: Wahl in Gruppen, offene Wahl und in gewissem Ausmaße Stimmabgaben durch Stellvertreter. In einigen Fällen schienen Wahlleiter unsicher über das korrekte Wahlverfahren für Bürger, die nicht in einem bestimmten Wahllokal registriert, jedoch kürzlich in den Bezirk zugezogen waren.

In den meisten von der Delegation besuchten Wahllokalen waren einheimische Beobachter anwesend, die durch Parteien oder Kandidaten ernannt worden waren. Die meisten Parteien schöpften jedoch ihr Recht nicht voll aus, Vertreter in die Wahllokale zu entsenden. Beobachter der Kommunistischen Partei waren in den von der Delegation besuchten Wahllokalen bei weitem in der Überzahl gegenüber allen anderen Parteien.

Praktisch alle Delegationsmitglieder waren sich einig, daß die Wahllokale allgemein schlecht angelegt waren. Darüber hinaus waren einige Wahllokale zu klein oder ungeeignet für Wahlzwecke (z.B. Korridore und Flure). Daher beobachteten Delegationsmitglieder häufig Stimmabgaben außerhalb der vorgesehenen Kabinen. Die Wahllokale schienen darüber hinaus schlecht gerüstet für den großen Andrang von Wählern in den Stoßzeiten. Viele Wahlkabinen waren zu klein und boten nur unzureichend Platz, um den sehr großen Stimmzettel zu handhaben und auszufüllen. Des weiteren waren viele Wahlkabinen schlecht beleuchtet, so daß die Wähler Schwierigkeiten hatten, die Stimmzettel in den Kabinen zu lesen und auszufüllen.

Obwohl die offene Stimmabgabe zweifellos einen erheblichen Verfahrensfehler bei der Durchführung der Wahlen darstellte, befand die Delegation, daß

diese Praxis das Wesen des Wahlvorganges nicht substantiell verändert hat und besonders unter Familienmitgliedern verbreitet war.

Einige Wahllokale hatten nicht genügend Stimmzettel für die Wähler (offensichtlich aufgrund einer unerwartet hohen Wahlbeteiligung), doch die Engpässe wurden in der Regel rasch behoben.

Auch vereinzelte Fälle von Stimmabgabe durch Stellvertreter kamen am Wahltag vor, doch das Ausmaß dieser Praxis scheint sich seit den Wahlen von 1993 drastisch verringert zu haben. Auch das neue Wahlverfahren, auf dem Stimmzettel die gewünschten Kandidaten anzukreuzen anstatt alle Namen außer dem des gewählten Kandidaten zu streichen, schien reibungslos zu funktionieren. Die Wähler waren offensichtlich über die Veränderung informiert, und in den meisten Wahllokalen lagen Musterstimmzettel aus.

Die Delegation der PV hat empfohlen, die Wahlkabinen zukünftig so aufzustellen, daß die Wähler mehr Platz und genügend Licht haben, um die großen Stimmzettel leichter handhaben, lesen und ausfüllen zu können.

Die Stimmenauszählung

Nach Abschluß der Stimmabgabe waren Beobachterteams der PV in Wahllokalen, um die Stimmenauszählung zu beobachten. Sie überprüften die Auszählungsverfahren, darunter die Entscheidung über die Ungültigkeit von Stimmzetteln, das Sortieren der Stimmzettel und die Sicherheit der Stimmzettel. Delegationsmitglieder hielten auch fest, auf welche Weise die Ergebnisse der nächsthöheren Behörde übermittelt wurden. Anders als 1993 durften alle Beobachter, die zur Zeit der Schließung der Wahllokale anwesend waren, der Stimmenauszählung beiwohnen.

In den meisten Wahllokalen machten sich bei den Wahlleitern bei der Auszählung Anzeichen von Erschöpfung bemerkbar.

Bei den Parlamentswahlen von 1993 hatte die PV-Delegation die langsame Auszählung und Tabellarisierung der Stimmen und die mangelnde Zugänglichkeit der Endergebnisse für die Öffentlichkeit höchst heftig kritisiert. 1995 war die Erstauszählung der Stimmen durch die lokalen Wahlleitungen effizient, doch in einigen Fällen beeinträchtigt durch kleinere Zählfehler, die im allgemeinen auf die langen Arbeitszeiten der Wahlleitungsmitglieder zurückgeführt wurden.

Aufgrund von Unterbesetzung nahmen einige Wahlleiter in Einzelfällen die Hilfe einheimischer Wahlbeobachter bei der Stimmenauszählung in Anspruch - ein Verstoß gegen das Wahlgesetz. Darüber hinaus wurde an Orten, wo Gouverneurs- und/oder Bürgermeisterwahlen stattfanden, die Stimmenauszählung dadurch kompliziert, daß alle Stimmzettel in eine Wahlurne geworfen wurden. Es wurden jedoch keine Unregelmäßigkeiten bei der

Auszählung und beim Sammeln der Stimmen bei der ZWK beobachtet. Die Delegation stellte fest, daß die Fristen, die im Wahlgesetz für die Veröffentlichung der endgültigen und vollständigen Wahlergebnisse vorgegeben waren verglichen mit den Wahlen von 1993 einen Fortschritt darstellten. Sie empfahl dennoch, stärkere Bemühungen zu unternehmen, um den Zeitraum zwischen dem Wahltag und der Veröffentlichung der offiziellen Ergebnisse weiter zu verkürzen.

Schlußfolgerungen

Die russischen Parlamentswahlen von 1995 stellten eine deutliche Verbesserung gegenüber den vorangegangenen Wahlen von 1993 dar. Die Wahlgesetzgebung war klarer und einfacher und erhöhte die Transparenz des Vorgangs. Darüber hinaus war der Wahlkampf offener und aktiver als 1993. Durch freien Zugang zu den Medien und deutlichere Wahlrichtlinien hatten alle größeren Parteien die Möglichkeit, ihr Parteiprogramm und ihre Botschaft durch eine Vielzahl von Wahlkampfstrategien bekannt zu machen, was allerdings nicht verhinderte, daß es einige Beschwerden über das Ausmaß der Regierungswerbung gab.

Insgesamt waren die Wahlvorgänge besser organisiert als 1993. Zwar tauchten einige Schwächen, die bei den letzten Wahlen beobachtet worden waren, immer noch auf, jedoch in weit geringerem Umfang.

Die Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE erwies sich als ebenso umfassende wie nützliche Präsenz, zum einen in Rußland selbst, als Schutzmaßnahme und Bestätigung für das russische Volk, daß man sich an demokratische Verfahren hielt, zum anderen für die internationale Gemeinschaft, als Beleg dafür, daß die Beurteilung der Wahlen durch unabhängige Personen erfolgte, die außerhalb jeglicher russischen politischen Einflußnahme standen.

Die neugewählte russische Duma erhielt ein "freies und faires" Mandat, mit dem sie ihre Arbeit in Angriff nehmen kann und sowohl internationale als auch innerstaatliche Legitimität genießt. Mit dieser Art internationaler Bemühungen und Zusammenarbeit werden die Bestrebungen der Parlamentarischen Versammlung untermauert, die Übergangsprozesse zur Demokratie in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas zu stärken. Dies ist der Eckpfeiler verantwortungsvoller Wahlbeobachtung.