

Heinz Timmermann

Die OSZE-Vertretung in Belarus

Aufgaben und erste Aktivitäten

Nach einigem Zögern hat das Lukaschenko-Regime auf dem Kopenhagener OSZE-Außenministertreffen vom Dezember 1997 dem Vorschlag der Europäer zugestimmt, eine "Beratungs- und Überwachungsgruppe" der OSZE nach Minsk zu entsenden, um einen Ausweg aus dem im November 1996 offen ausgebrochenen Verfassungskonflikt zu suchen. Letzte Hindernisse hatten sich daraus ergeben, daß Lukaschenko dem Leiter der Gruppe den Diplomatensstatus verweigerte und die Repräsentanz auch nur zeitweise dulden wollte. Vorerst ist noch nicht abzusehen, inwieweit die Eskalation des Konflikts um den völkerrechts- und vertragswidrigen Hinauswurf westlicher Diplomaten aus dem Residenzen-Parkgelände "Drosdy" an der Peripherie von Minsk (Juni 1998) die Arbeit der gerade etablierten OSZE-Gruppe einengen wird. Für die ohnehin schwierige Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden bedeutet der Willkürakt ganz gewiß einen empfindlichen Rückschlag.

Der zentrale Grund für das Placet des Präsidenten zur Installierung der vorerst jüngsten OSZE-Repräsentanz liegt - neben sanftem Druck aus Moskau - in folgendem: Aufgrund seiner von Willkürherrschaft und Reformfeindlichkeit geprägten Politik läuft Belarus Gefahr, sich zunehmend selbst zu isolieren und damit wertvolle Zeit für notwendige Transformationen einzubüßen sowie den Anschluß an die umliegenden Reformstaaten zu verlieren. Die Einladung der OSZE-Vertretung nach Minsk soll dem Regime die Tür zur Einbindung des Landes in die europäischen Strukturen öffnen. Im Januar 1998 nahm die fünfköpfige OSZE-Gruppe ihre Arbeit auf. Sie hat ihren Sitz in der Internationalen Bildungs- und Begegnungsstätte Minsk (einem deutsch-belarussischen Joint-venture). Ende Februar wurde das Büro unter Beteiligung von Amtsträgern sowie Vertretern der Opposition und der Zivilgesellschaft vom polnischen Außenminister Geremek, dem Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, feierlich eröffnet.¹

Die Gruppe bildet, auf den konkreten Anlaß zugeschnitten, ein Novum in der Geschichte der OSZE: Sie ist die erste Vertretung, bei der ausschließlich die Verpflichtungen eines Teilnehmerstaates im Bereich der menschlichen Dimension zur Diskussion stehen, um sie "Europäischen Standards" anzu-

¹ Vgl. seine Rede, auszugsweise abgedruckt in: OSZE Newsletter 2/1998, S. 1f.

passen.² So richtet sich das formale Mandat auf die Unterstützung der belarussischen Behörden bei der Förderung demokratischer Einrichtungen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen, einschließlich der Überwachung dieses Prozesses und der Berichterstattung. Eine Besonderheit besteht darin, daß das Mandat der OSZE-Gruppe - im Unterschied zu den meisten anderen OSZE-Missionen - auf Drängen der OSZE ohne zeitliche Begrenzung erteilt wurde (der Begriff "Gruppe" signalisiert daher nicht etwa eine geringere Wertigkeit gegenüber der "Mission", sondern soll ihren Charakter als längerfristige Einrichtung zum Ausdruck bringen). Die Ergebnisse der Gruppe werden *ex officio* regelmäßig vom Ständigen Rat der OSZE bewertet; gleichzeitig sind sie aber auch Gegenstand von Beratungen der einschlägigen Gremien von EU und Europarat.

Die Aufgabe der OSZE-Gruppe besteht darin - so Geremek in seiner erwähnten Eröffnungsansprache -, "Hilfestellung bei der Entwicklung demokratischer Institutionen und der Umsetzung aller OSZE-Prinzipien (zu bieten, insbesondere im Hinblick auf die Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit, pluralistische demokratische Strukturen und eine freie Wirtschaft". Konkret gehe es dabei um praktische Hilfe, etwa im Blick auf Gewaltenteilung, gegenseitige Kontrolle und demokratische Wahlverfahren. Fortschritte solcher Begegnungen in einer pluralistischen Gesellschaft würden dazu beitragen, schloß Geremek, "daß damit Europa näher an Belarus und Belarus näher an Europa heranrücken wird".

Ganz wichtig für den Start der Minsker OSZE-Gruppe war eine Zusage des Regimes, die bislang tatsächlich eingehalten wurde: Neben Vertretern der Staatsmacht können auch Repräsentanten des (legitimen) Obersten Sowjet, der politischen Parteien, der Gewerkschaften und der organisierten Zivilgesellschaft ungehindert Kontakt zur OSZE-Gruppe pflegen und an den Beratungen zu den genannten Themen gleichberechtigt teilnehmen - in einer "freien und offenen Debatte ohne Furcht", wie Botschafter Hans-Georg Wieck, der deutsche Leiter der Gruppe und als früherer Bonner Botschafter in Moskau mit dem Terrain bestens vertraut, nachdrücklich betont. Das ist deshalb wichtig, weil diese Kräfte die demokratische Legitimität verkörpern und durch ihren oft mit hohem persönlichem Risiko verbundenen Einsatz ihre Fähigkeit zur Entwicklung einer pluralistischen demokratischen Wirklichkeit und eines außen- und sicherheitspolitischen Konzepts für Belarus demonstrieren.³

2 Vgl. die Rede des dänischen Außenministers Niels Helveg Petersen, des damaligen Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, vor dem Ständigen Rat der OSZE am 16. Oktober 1997, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 99-102, hier S. 100.

3 Siehe hierzu Anatol' Ljabez'ka, Zur außenpolitischen Konzeption der demokratischen Opposition in Belarus, Teil 1: Belarus im postsowjetischen Kontext, Teil 2: Belarus im euroatlantischen Kontext, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) 13 bzw. 14/1998. Der Autor ist stellvertretender Vorsitzender der liberalen Vereinigten Bürgerpartei sowie Mitglied des legitimen Parlaments und stellvertretender Leiter von dessen Komitee für internationale Beziehungen.

Ein kalter Staatsstreich und seine Folgen

Den Anlaß für die Aktivitäten der OSZE-Gruppe bildete ein kalter Staatsstreich Lukaschenkos vom 24. November 1996.⁴ In einem Referendum, das von einer Mischung aus Verfassungsbruch, Indoktrination und massiver Manipulation geprägt war, beseitigte er *de facto* die Gewaltenteilung und legte die Grundlagen für die Errichtung einer Präsidialautokratie. Als besonders einschneidend erwiesen sich dabei: das Aushebeln der demokratischen, mit Unterstützung von Experten des Europarats ausgearbeiteten Verfassung vom März 1994 zugunsten einer auf die Präsidialgewalt zugeschnittenen Verfassung; die Auflösung des gewählten Parlaments (13. "Oberster Sowjet") zugunsten eines Organs, das der Präsident ausschließlich nach Loyalitätsaspekten persönlich "formte"; die Säuberung des Verfassungsgerichts von allen der Verfassung von 1994 verpflichteten Mitgliedern (einschließlich seines Vorsitzenden Tichinja) zugunsten von vorbehaltlosen Anhängern des Präsidenten. Mit seinem kalten Staatsstreich schuf Lukaschenko gleichsam ein Antimodell zu den Reformstaaten in der Nachbarschaft Weißrußlands.

Einen zentralen Kontroverspunkt zwischen Staatsmacht und Opposition bildet die Auseinandersetzung über den Charakter der Verfassung von 1996. Auch bei den Vermittlungsversuchen von EU und Europarat seit Anfang 1997 stand dieses Problem im Mittelpunkt, und voraussichtlich wird es auch die OSZE-Gruppe intensiv beschäftigen. Worum geht es?

Nach Auffassung Lukaschenkos und seines Anhangs bildet die 1996er Verfassung lediglich eine *Fortschreibung* der 1994er Verfassung (wie sie per Referendum beschlossen werden kann), nicht aber eine prinzipiell *neue* Verfassung (über eine solche hätte laut Verfassung von 1994 per Referendum nicht entschieden werden dürfen). Sie sei somit rechtmäßig zustande gekommen. Die Regime-Opposition ihrerseits vertritt im Einklang mit der Einschätzung des damaligen Verfassungsgerichts - und den europäischen Organisationen OSZE, Europarat und EU - den Standpunkt: Das Referendum vom November 1996 war nicht nur stark manipuliert, sondern in seinem Ergebnis überhaupt illegal, da es eine inhaltlich *neue* Verfassung zur Abstimmung stellte und nicht lediglich eine Variante der geltenden.

Ein Blick in die neue Verfassung Lukaschenkos zeigt, daß es sich tatsächlich um einen qualitativen Bruch mit der Verfassung von 1994 handelt, denn die Vollmachten des Präsidenten sind jetzt nahezu unbegrenzt. Laut

4 Vgl. im einzelnen Astrid Sahn, Schleichender Staatsstreich in Belarus. Hintergründe und Konsequenzen des Verfassungsreferendums im November 1996, in: Osteuropa 5/1997, S. 475-487; Heinz Timmermann, Belarus - A Dictatorship in the Heart of Europe, in: Transitions (Brüssel) 1-2/1997, S. 5-28; sowie Rainer Lindner, Präsidialdiktatur in Weißrußland. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft unter Lukaŝenko, in: Osteuropa 10-11/1997, S. 1038-1052.

neuer Verfassung beziehen sie sich u.a. auf: Festlegung von Referenden, Terminfestlegung für Parlamentswahlen, Auflösung des Parlaments, Ernennung der Hälfte der Mitglieder der Zentralen Wahlkommission einschließlich ihres Vorsitzenden, Ernennung und Ablösung des Premierministers, seiner Stellvertreter, der Minister und anderer Regierungsmitglieder, der Hälfte der Mitglieder des Verfassungsgerichts einschließlich seines Vorsitzenden, des Vorsitzenden und der Richter des Obersten Gerichts und des Obersten Wirtschaftsgerichts, des Generalstaatsanwalts, des Vorsitzenden des Komitees für Staatskontrolle, des Vorsitzenden der Nationalbank und der Mitglieder ihrer Leitung, des Oberkommandos der Streitkräfte, des Staatssekretärs des Sicherheitsrats. Darüber hinaus erläßt der Präsident Verordnungen und Dekrete mit Gesetzeskraft. Die meisten dieser Rechte waren zuvor dem Parlament zugeordnet gewesen. Mit der sogenannten "präsidialen Vertikale" schließlich schuf er sich und seiner Exekutive ein Instrument, das es ihm erlaubt, über die politische Zukunft von Funktionsträgern aller staatlichen Ebenen bis hinein in das letzte Dorf persönlich zu entscheiden. So gesehen, hat das Regime stark feudale Züge.

Auch die Verfassungswirklichkeit entspricht in keiner Weise den Mindeststandards, die an einen europäischen Staat unserer Epoche anzulegen sind: Das Lukaschenko-Regime hat die Konzentration der Macht beim Präsidenten dazu genutzt, um die ohnehin nur schwachen Ansätze von Parteien, Verbänden, unabhängigen Medien und zivilgesellschaftlicher Artikulation zurückzudrängen sowie sämtliche Lebensbereiche seiner unumschränkten Kontrolle zu unterwerfen. In präventivem Zugriff wird tatsächlicher oder potentieller Widerstand gebrochen. Indizien hierfür sind u.a. Repression und Schikanen aller Art gegen systemkritische Parteien, Gewerkschaften, NGOs und Presseorgane; Spaltung demokratischer Parteien und Organisationen; Verschärfung von Gesetzen und Dekreten - mit willkürlich auslegbaren Gummiparagraphen - zur Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit sowie zum Presserecht, nicht zuletzt, um "Ehre und Würde" der Republik und ihres Präsidenten zu schützen. Dabei bleibt unklar, welche Institutionen "Ehre und Würde" inhaltlich definieren sollen. Zugleich ist Lukaschenko bemüht, eine eigene "virtuelle Zivilgesellschaft" zu schaffen,⁵ indem er Präsidenten-loyale Parallelgebilde fördert - z.B. durch materielle und organisatorische Privilegierung (Jugend, Studenten, "Unternehmer", sonstige Berufsgruppen). An der Restauration und Repression, die man als Strategie gezielter "Verstaatlichung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft" bezeichnen könnte, hielt der Präsident auch dann fest, als sich diverse Missionen von OSZE, EU und Europarat im Laufe des Jahres 1997 in Minsk um Vermittlung und Ausgleich bemühten.

5 So treffend Alexander Lukashuk, in: *Transitions* (Prag) 5/1998, S. 48-53, hier S. 52.

Noch gibt es für Parteien, Gewerkschaften, Verbände, NGOs und Presseorgane als Keimzellen einer demokratischen Alternative begrenzte Möglichkeiten zur Weiterarbeit und zur öffentlichen Artikulation; eine systematische Verfolgung Oppositioneller findet bis heute nicht statt. Insofern handelt es sich bei dem Lukaschenko-Regime bislang eher um eine von Willkür und Repression geprägte Präsidialautokratie und (noch) nicht um eine durchorganisierte Diktatur. Die innere Dynamik des Regimes, das bewußte Schüren von Angst (vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, des Studienplatzes, vor der Inhaftierung) verweisen jedoch durchaus auf eine Tendenz in Richtung Diktatur. Das Lukaschenko-Regime lebt davon, immer neue Feindbilder zu entwickeln, um damit systembedingte Widersprüche und Widerstand aus der Gesellschaft zu überspielen. Dies richtet sich nicht nur gegen innere "Feinde", sondern betrifft auch die Nachbarstaaten Weißrußlands und den Westen insgesamt. Die Entstehung einer wesensmäßig unberechenbaren Diktatur an der Ostgrenze einer erweiterten EU könnte somit die mittlerweile enge Zusammenarbeit in dieser Region gefährlich unterminieren und die Entwicklung in Richtung wachsender europäischer Interdependenzen empfindlich stören.

Das Scheitern erster Vermittlungsversuche

Mit seinem Staatsstreich und seiner anschließenden Politik der Repression hatte Lukaschenko eklatant gegen den von den europäischen Organisationen entwickelten *acquis démocratique* verstoßen, der einen Maßstab für Möglichkeiten und Grenzen partnerschaftlicher Zusammenarbeit darstellt: Achtung der Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, unabhängiges Verfassungsgericht, Parteienpluralismus mit freien demokratischen Wahlen, freie und unabhängige Medien. Folgerichtig zogen OSZE und mit ihr EU und Europarat nach dem Verfassungsbruch einschneidende Konsequenzen.⁶ Die OSZE verweigerte dem von Lukaschenko persönlich "geformten" Parlament die Anerkennung. Für sie bildet der von Lukaschenko aufgelöste 13. Oberste Sowjet das einzig rechtmäßige Parlament.⁷ Zu den Sitzungen ihrer Parlamentarischen Versammlung und deren Ständigem Komitee lädt die OSZE eine Vertretung des legitimen Parlaments ein, das mit rund 50 Abgeordneten unter schwierigen Bedingungen seine Arbeit fortsetzt (Präsident: der Agrarier Scharezkij)

6 Vgl. zum folgenden Elisabeth Schroedter, Über den Stand der Beziehungen der EU zur Republik Belarus und die Chancen ihrer Entwicklung, Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments, Brüssel 1997 (die Autorin ist Mitglied der Grünen-Fraktion im Europäischen Parlament); sowie Astrid Sahn, Belarus und Europa oder das Scheitern eines Dialogs, in: Egbert Jahn/Astrid Sahn/Manfred Sapper (Hrsg.), Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa, Mannheim 1998, S. 51-56.

7 Vgl. Resolution der Parlamentarischen Versammlung vom Juli 1997 in Warschau, abgedruckt in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 98.

und eine Art Schattenregierung gebildet hat (Vorsitzender: der Liberale Karpenko).⁸

Die EU ihrerseits stornierte ihre Abmachungen mit Belarus: den im März 1995 unterzeichneten Vertrag über Partnerschaft und Kooperation, das auf dessen Handelsteile bezogene Interimsabkommen sowie das Tacis-Programm zur Förderung der Transformation. Ausgenommen wurden lediglich die humanitäre Hilfe sowie Mittel zur Förderung der Demokratisierungsprozesse - insgesamt rund fünf Mio. ECU für das Jahr 1998. Auch hier pflegt das Europäische Parlament Kontakte ausschließlich zu Vertretern des legitimen Parlaments Weißrußlands (u.a. durch häufige Einladungen nach Brüssel).

Der Europarat schließlich stellte sein Aktionsprogramm zur Unterstützung der Aufnahme-Vorbereitung Weißrußlands in den Europarat ein. Darüber hinaus suspendierte er den Status Weißrußlands als Sondergast, den das Land seit 1992 innehatte - die 1993 beantragte Vollmitgliedschaft ist damit in weite Ferne gerückt. Folgerichtig erhielt Lukaschenko keine Einladung zum Straßburger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1997. Mit all dem hat das Lukaschenko-Regime Belarus in die Selbstisolierung getrieben und von zentralen Kommunikationskanälen nach Westen abgeschnitten.

Um aus dieser Blockadesituation herauszuführen, boten schon bald nach Ausbruch des Verfassungskonflikts OSZE, EU und Europarat - bei enger Konzertierung untereinander - an, zwischen den Konfliktparteien in Belarus zu vermitteln. Auf dem OSZE-Gipfel von Lissabon im Dezember 1996 stimmte Lukaschenko nach heftiger Kritik der meisten Teilnehmer an dem Verfassungs-Staatsstreich einem Vorschlag der EU-Troika zu, eine Erkundungsmission nach Belarus zu entsenden. Weitere Gesprächsrunden von EU-Delegationen, in denen bis in den Sommer 1997 hinein in trilateralen Verhandlungen (also unter Einschluß von Vertretern der Regime-Opposition) nach einer Lösung des Verfassungskonflikts gesucht wurde, endeten jedoch mit einem kompletten Fehlschlag: Die Exekutive weigerte sich, den Beratungen die Verfassung von 1994 zugrunde zu legen und die Ergebnisse des umstrittenen Referendums vom November 1996 in irgendeiner Form zu revidieren.⁹

Die EU brach daraufhin die Verhandlungen ab und beschloß Mitte September 1997 zusätzlich zu den erwähnten Restriktionen, eine ausdrückliche Empfehlung auf Nichtzulassung Weißrußlands zum Europarat auszusprechen. Bilaterale Ministerkontakte zwischen den Regierungen von EU-Ländern und Belarus sollten hinfort nur noch über die Präsidentschaft oder die Troika laufen, was tatsächlich auch in dieser Restriktion geschehen ist. Im

8 Vgl. Vladimir Nistjuk, Verchovnij Sovet zdut v Kopenhagene [Man erwartet den Obersten Sowjet in Kopenhagen], in: Politika 2/März 1998, S. 2. Nistjuk ist sozialdemokratischer Abgeordneter des legitimen Parlaments.

9 Vgl. Lukaschenkos Interview mit Interfax vom 31. Oktober 1997.

Zuge des "Drosdy"-Skandals schließlich zogen die EU-Mitgliedstaaten (so wie die USA) im Juni 1998 ihre Botschafter aus Minsk zurück - ein Schritt, dem sich eine Reihe weiterer europäischer Staaten anschloß. Eine der wenigen Ausnahmen bildete Polen. Die Sonderrolle Polens war nicht zuletzt von der Absicht bestimmt, als Amtierender OSZE-Vorsitz alle Kommunikationskanäle zur belarussischen Regierung offenzuhalten und dem Regime keinen Vorwand zu liefern, die Aktivitäten der OSZE-Gruppe in Minsk zu beschneiden. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Eskalation schließlich Mitte Juli 1998, als der EU-Rat - mit anschließender Billigung durch das Europäische Parlament - eine Liste mit den Namen und Funktionen der 130 führenden Repräsentanten des Regimes publizierte, denen hinfort die Einreise in die EU-Mitgliedstaaten verweigert wird. An der Spitze der Liste, die sich auf das Präsidialamt, den Ministerrat sowie sämtliche Minister und Leiter der Staatskomitees bezieht, steht Präsident Lukaschenko.¹⁰

Die OSZE ihrerseits bemühte sich seit Frühjahr 1997 in parallelen, dabei aber mit den europäischen Organisationen eng abgestimmten Kontakten zu belarussischen Regierungskreisen, ein ständiges Büro in Minsk zu eröffnen, was schließlich - wie eingangs geschildert - im Januar 1998 tatsächlich geschah. Ausschlaggebend für Lukaschenkos Bereitschaft zu einem solchen Schritt war zweifellos sein erwähntes Streben, aus der schmerzhaften politischen Selbstisolierung auszubrechen und die Europäer als Investoren und wirtschaftliche Modernisierungspartner zurückzugewinnen. Hinzu kommt, daß Rußland seinen Partner in der Zweier-"Union" seit Herbst 1997 ganz offensichtlich verstärkt auf Akzeptierung der OSZE-Präsenz drängte.¹¹

Auf der einen Seite stützt Moskau Präsident Lukaschenko und die von ihm geschaffene Verfassungslage, im Rahmen der OSZE übrigens als einziger unter den 54 Teilnehmerstaaten (z.B. durch die Ablehnung einer Verurteilung des Verfassungsbruchs auf dem Lissabonner Gipfel vom Dezember 1996 und durch Polemik gegen die Anwesenheit der Vertreter des legitimen statt des neuen Parlaments auf der Parlamentarischen Versammlung in Warschau vom Juli 1997¹²). Vorerst gilt Lukaschenko trotz all seiner Eskapaden in Moskau als Garant enger Beziehungen zu Rußland, zumal eine russophile, pragmatisch orientierte Alternative zum gegenwärtigen Präsidenten nicht in Sicht ist. Eine Machtübernahme durch die demokratische Opposition dagegen könnte in Belarus eine Dynamik

10 Vgl. die "Schlußfolgerungen" des Allgemeinen Rats der EU vom 15. September 1997, Pressemitteilung der EU, bzw. "Gemeinsamer Standpunkt" des Allgemeinen Rats der EU vom 8. Juli 1998, ebenda. Zur spezifischen Position Polens vgl. Bronislaw Geremek, PAP, 13.7.1998.

11 Zu den komplizierten Beziehungen Rußland - Belarus vgl. Olga Alexandrova/Heinz Timmermann, *Russie - Biélarussie - CEI: efforts d'intégration et tendances à la désintégration*, in: *Politique étrangère* 1/1998, S. 93-108; sowie Heinz Timmermann, Lukaschenkos Traum vom "gemeinsamen Haus der Brudervölker", in: *Frankfurter Rundschau* vom 15. April 1998.

12 Vgl. dazu Aleksandr Potemkin, *Assambleja OBSE [OSZE-Versammlung]*, in: *Sovetskaja Rossija* vom 10. Juli 1997.

auslösen - so die Befürchtungen großer Teile der russischen Eliten -, in deren Gefolge Belarus von Rußland weggeführt und in den Sog des Westens und seiner Integrationsmechanismen geraten würde.

Andererseits hat Moskau als Mentor des repressiven und reformfeindlichen Lukaschenko-Regimes jedoch einen Großteil der politischen und wirtschaftlichen Kosten der Minsker Selbstisolierung zu tragen. Eine Fortsetzung der bedingungslosen Unterstützung des unberechenbaren Lukaschenko wäre geeignet, das Rußlandbild der Europäer einzutrüben und die Prozesse europäischen Zusammenwachsens zu unterminieren. Gerade das sichtbare Interesse Rußlands an der Herausbildung eines "Großen Europa", an einem Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Partnerschaft mit der EU und ihren Mitgliedstaaten bietet gewisse Aussichten, daß Moskau auch im Prozeß der Vermittlung zwischen den belarussischen Konfliktparteien mäßigend auf Lukaschenko einwirkt.¹³ Wenn Jelzin auf seinem Moskauer Treffen mit Lukaschenko im Januar 1998 betonte, "daß man Belarus nicht zurückstoßen kann und daß man das Land in die Arbeit mit den europäischen Institutionen und internationalen Strukturen einbeziehen muß",¹⁴ so wird er sich über den politischen Preis für eine Bereitschaft der Europäer zur Öffnung gegenüber Belarus bewußt gewesen sein und versucht haben, in diesem Sinne auf Lukaschenko einzuwirken. Den Positionen Rußlands als zentraler Einflußfaktor in Belarus kommt ganz entscheidende Bedeutung für den zukünftigen Erfolg oder Mißerfolg der OSZE-Gruppe zu.

Formal korrekter Start der Gespräche

Der Beginn der Arbeiten der OSZE-Gruppe verlief korrekt und reibungslos - nicht zuletzt dank des Engagements von Außenminister Antonowitsch. Die politische Opposition und gesellschaftliche Gruppen hatten freien Zugang zum Minsker OSZE-Büro. Bereits im März 1998 bildete die Regierung auf Bitten der OSZE-Vertretung fünf Arbeitsgruppen zu folgenden Bereichen: politische Fragen, Gesetzgebung zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, Implementierung der Gesetze zur Sicherung der Menschenrechte, Demokratische Institutionen, Schulung in Menschenrechtsfragen.

Im April schließlich begannen die Beratungen zu bestimmten Gesetzen, wobei auch westliche Experten hinzugezogen wurden. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Gesetzgebung zu folgenden Komplexen:

13 Zu diesem Komplex vgl. Heinz Timmermann, Deutschland - Europa - Rußland. Impulse für eine Partnerschaft, Aktuelle Analysen des BIOst 18/1998.

14 Siehe den Bericht von Larisa Rakovskaja, Novye iniciativy liderov Belarusi i Rossii pridajut Sojuzu dinamiku, in: Sovetskaja Belorossija vom 23. Januar 1998.

- *Wahlen.* Das neue, von der Exekutive vorbereitete Wahlgesetz soll für die Kommunalwahlen Anfang 1999 gelten, aber auch als Grundlage für spätere Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dienen. Die OSZE-Gruppe bietet Unterstützung bei der Ausarbeitung des Gesetzes und hat den Europarat sowie das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau gebeten, gemeinsam mit der Belarussischen Helsinki-Gruppe örtliche Wahlhelfer zu schulen. Als besonders dringendes Problem gilt die Sicherung der Unabhängigkeit der Wahlkommissionen.
- *Ombudsmann.* Der Gesetzentwurf über das Institut des Ombudsmanns wurde von der OSZE-Gruppe begutachtet mit der Empfehlung, die entsprechenden Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina zu berücksichtigen. Die drei Ombudsleute der Föderation wurden dazu nach Minsk eingeladen. Zentraler Diskussionspunkt ist die Frage, ob der Ombudsmann vom Präsidenten ernannt und entlassen wird oder ob - wie die OSZE-Gruppe empfiehlt - die Art seiner Berufung seine Unabhängigkeit garantiert.
- *Strafgesetzgebung und -prozeßordnung.* Die entsprechenden Gesetzentwürfe werden von der OSZE-Gruppe unter Hinzuziehung von Experten begutachtet und mit den analogen Vorkehrungen anderer OSZE-Länder verglichen. Den spezifischen Problemen des Landes entsprechend besteht ein zentrales Ziel in der Verpflichtung von Regierung und Verwaltung auf eine Strafrechtsordnung, die dem Beschuldigten Rechtsberatung gewährt und auf physische Gewalt verzichtet.
- *Massenmedien.* In enger Zusammenarbeit mit dem Europarat unterzieht die OSZE-Gruppe die bestehenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften über Rundfunk und Fernsehen (komplett unter Staatskontrolle) sowie über die Printmedien (90 Prozent der Auflage unter Staatskontrolle) einer kritischen Überprüfung. Ziel sind Publikationsfreiheit, proportionale Sendezeit für das breite Spektrum der politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen sowie Transformation der Staatssender in Anstalten des öffentlichen Rechts, d.h. in Körperschaften, an deren Verwaltung Regierung, Opposition, Verbände und gesellschaftliche Gruppen beteiligt sind.

Komplementär zur Gesetzgebungsarbeit gab es Ende April 1998 eine von der OSZE organisierte Konferenz zum Thema "Freie und faire Wahlen", an der mehr als 100 Vertreter aller politischen Richtungen teilnahmen: Repräsentanten des Regimes (u.a.: Vorsitzender des Verfassungsgerichts, Vorsitzende der Nationalen Wahlkommission), der Opposition (13. Oberster Sowjet), von politischen Parteien, NGOs, Presse, wissenschaftlichen

Instituten und diplomatischem Corps.¹⁵ Die Konferenz bot eine hervorragende Gelegenheit für den Dialog zwischen den Opponenten im Verfassungskonflikt sowie für die Verbreitung der Einschätzungen internationaler Experten, zumal eine Reihe prominenter internationaler Repräsentanten nach Minsk gekommen war: der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und Hamburger MdB Freimut Duve, der stellvertretende BDIMR-Direktor Peter Eicher, der Leiter der außenpolitischen Abteilung im Europarat, Hans de Jonges, sowie der Mitarbeiter der internationalen Abteilung der Europäischen Kommission, Thomas Scott. Darüber hinaus gab die Konferenz der OSZE-Gruppe selbst die Möglichkeit, ihre Arbeit im ganzen Land bekanntzumachen. Eine analoge weitere Konferenz ist für den September 1998 zum Thema "Pluralistische Wirtschaftsstrukturen" geplant. Vor diesem Hintergrund scheint die Begegnung Lukaschenko-Wieck vom 9. April 1998 korrekt und geschäftsmäßig verlaufen zu sein. Im Kern ging es dabei um einen ersten Positionsvergleich über die Novellierung der Gesetzgebung zu den Menschen- und Bürgerrechten, um die Chance von politischer Opposition und NGOs, in "freier und offener Debatte ohne Furcht" an den politischen Meinungsbildungsprozessen teilnehmen zu können.

Ein langes und zähes Ringen

So hatte die OSZE-Gruppe unter formalen Aspekten einen gelungenen Start. Das gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß die Mitglieder der Vertretung über ihre Vermittlungstätigkeit hinaus die Möglichkeit zu Gesprächen mit einer Vielzahl von offiziellen und regimekritischen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen nutzen - in Minsk und auch in den Regionen. Dazu gehören beispielsweise Vorträge in Ministeriums-Akademien, Vorlesungen an Universitäten, Besuch von Gefängnissen, Diskussionen mit dem Unabhängigen Journalistenverband, Kontakte zu Kommunalpolitikern in der Provinz. Groß ist auch die Nachfrage nach russischsprachiger Literatur zu Demokratie, Verfassungsproblemen, Menschen- und Bürgerrechten, Rechtsstaatlichkeit. Allein die Präsenz der OSZE-Gruppe im Lande trägt somit zur Demokratieförderung und Professionalisierung bei, bestärkt die Menschen in ihrem Gefühl, von Europa nicht allein gelassen zu werden. Trotz der positiven Ansätze ist es allerdings noch zu früh für optimistische Prognosen über die Chancen eines demokratischen Wandels, der seinen herausragenden Ausdruck in demokratischen, international überwachten Wahlen finden müßte. Nach wie vor sind die Positionen von Regierung und Opposition zur Verfassungsfrage kontrovers.

15 Vgl. OSZE Newsletter 4/1998, S. 10, sowie ausführlich Hans-Georg Wieck, Erstes Ziel der OSZE-Arbeit in Belarus: "Freie Rede und Versammlung ohne Furcht", in: Belarus-News 2/1998, S. 12f.

Die Opposition hält an ihrer Auffassung fest, daß die Verfassung von 1994 (der zentrale Hebel ihrer Legitimität) weiterhin Gültigkeit besitzt, die Regierung ihrerseits beharrt auf der alleinigen Legitimität der Verfassung von 1996. Das ist für die Europäer insofern problematisch, als das Mandat Lukaschenkos nach der 1994er Version im Jahre 1999 ausläuft, er selbst sich aber an der 1996er Version orientiert, die Neuwahlen erst im Jahre 2001 erforderlich macht.

Aus dieser komplizierten Lage wären zwei Auswege denkbar. Der eine läge darin, die Forderung nach Wiedereinführung der Verfassung von 1994 so zu modifizieren, daß ihre Inhalte in das formelle Gewand der Verfassung von 1996 eingebracht werden. Eine andere, erfolgversprechendere Möglichkeit wäre, die komplexe Verfassungskontroverse in den Hintergrund zu rücken (ohne damit ihre Relevanz zu mindern). Statt dessen könnte man sich darauf konzentrieren, die gesetzlichen und administrativen Hemmnisse für die Entfaltung demokratischer Freiheiten zu beseitigen und Voraussetzungen für frühzeitige freie und faire Wahlen nach OSZE-Standards zu schaffen. Eine solche Lösung, die laut Oppositionsführer Karpenko von den europäischen Organisationen und auch von Rußland befürwortet wird, stieß bei Lukaschenko allerdings - zumindest vorerst - auf Ablehnung.¹⁶

Vor diesem Hintergrund steht der OSZE-Gruppe voraussichtlich ein langes und zähes Ringen bevor. Die Behörden Weißrußlands haben zwar ihre *formale* Bereitschaft demonstriert, gemischte Gremien zu bilden und einen von der OSZE vermittelten Dialog mit regimekritischen Kräften aufzunehmen. Es muß sich jedoch erst noch zeigen, ob sie tatsächlich disponiert sind, ihre im Diskussionsprozeß geäußerten verbalen Absichtsbekundungen in politisch relevante Fakten umzusetzen, d.h., den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen durch konkrete Taten zu fördern und damit auch *inhaltlich* zum demokratischen Wandel beizutragen.

Eine Reihe von Indizien mahnt vorerst eher zur Vorsicht. Hierzu gehört die unvermindert anhaltende politische Repression gegenüber regimekritischem Denken und Handeln, beispielsweise im Hinblick auf den Protest junger Menschen (längere Inhaftierung wegen antipräsidentialer Graffiti) oder auf materielle Strangulierung der wenigen Oppositionsblätter (Verbot für Staatsbetriebe zur Plazierung von Inseraten). Ein weiteres Indiz ist die Gewohnheit des Präsidenten, persönlich in den Gesetzgebungsprozeß einzugreifen und frühere Zusagen mitunter wieder zurückzunehmen. Eine Mission, die in Belarus Demokratie und Einhaltung von Menschenrechten beobachte, sei absurd und unnütz, erklärte Lukaschenko Anfang März 1998; die OSZE-Vertretung könne nur dann toleriert werden, wenn sie ihre Aktivitäten redu-

16 Vgl. Karpenkos Bericht in: *Nezavisimaja gazeta* vom 9. April 1998.

ziere und sich auf gelegentlichen Beistand zur Verbesserung der Gesetzgebung beschränke.¹⁷

Diese Geringschätzung korrespondiert mit dem Umstand, daß die Präsidialverwaltung im Mai 1998 überstürzt komplette Gesetzesvorlagen in solchen Bereichen einbrachte, über die Beratungen mit der OSZE-Gruppe eigentlich gerade beginnen sollten. Hierzu gehören neue Gesetze über die Kommunalwahlen und über die Zentrale Wahlkommission - Gesetze also, die Charakter und Modalitäten der von der OSZE-Gruppe anvisierten Parlamentswahlen stark präjudizieren. So ist beispielsweise vorgesehen, jegliche direkte oder indirekte Teilnahme ausländischer Wahlbeobachter zu unterbinden und die vertikale Kontrolle der Staatsmacht über den Wahlprozeß zu verstärken, beispielsweise durch Bestellung der Wahlkommissionen aller Ebenen. Die Staatsmacht scheint bereits *vor* den Beratungen mit der OSZE-Gruppe Fakten schaffen und ihre Positionen festklopfen zu wollen. Offenbar ist sie der Ansicht, daß schon ihre formale Bereitschaft zu Gesprächen die Erwartung rechtfertigt, nun müßten sich auch westliche Organisationen wie EU und Europarat bewegen und gegenüber Belarus öffnen.

Eine schwierige Balance

Vorerst muß offenbleiben, ob die wachsenden Probleme Weißrußlands - die kritische Wirtschafts- und Finanzlage, die Selbstisolierung nach Westen, die abnehmende materielle Unterstützung aus Moskau - Lukaschenko zu Kurskorrekturen in Richtung OSZE-Standards und -Normen bewegen wird. Entsprechender Druck Rußlands, das hier eine Schlüsselrolle spielt, wird sich in Grenzen halten, da Lukaschenko auch weiterhin als zuverlässige Stütze der geostrategischen Interessen Moskaus gilt. Immerhin wurde die Minsker OSZE-Gruppe trotz aller Turbulenzen um den "Drosdy"-Skandal in ihren Arbeitsmöglichkeiten bisher nicht eingegrenzt, die erwähnten fünf Arbeitsgruppen setzen ihre Beratungen fort. Doch liegt es auf der Hand, daß konkrete Ergebnisse - wenn überhaupt - zumindest so lange nicht zu erwarten sind, wie sich der Präsident vom Westen ausgegrenzt und diskriminiert fühlt.

Die OSZE-Gruppe ihrerseits steht vor einem schwierigen Balanceakt: Sie muß die Basis für Verständigung mit dem Regime suchen, ohne darüber die Vertreter demokratischer Reformen zu schwächen. Sie muß in ihr Kalkül einbeziehen, daß das Regime Verhandlungen mit den europäischen Organisationen überhaupt nur als Chance begreift, ohne substantielle eigene Konzessionen "auf indirektem Wege internationale Anerkennung für den

17 Vgl. Reuters vom 5. März 1998.

neu geschaffenen innenpolitischen Status quo¹⁸ zu erlangen und seinen Rang als respektiertes Mitglied der europäischen Völkerfamilie zurückzuerhalten. Ein Beobachter aus Rußland drückte die komplizierte Situation so aus: "Die Anwesenheit der fünf OSZE-Beobachter in Belarus ruft auf beiden Seiten unvermeidlich Kopfschmerzen hervor. Aber jede Seite hofft, aus der nicht leichten Zusammenarbeit Gewinn zu ziehen."¹⁹

Ausschlaggebend für die Reduzierung der Beziehungen zu Belarus war nicht das Bestreben der Europäer - wie das Regime suggeriert -, Minsk für das Nahverhältnis zu Moskau zu bestrafen. Entscheidend war vielmehr, daß Belarus die Praktizierung der Werte, Standards und demokratischen Prinzipien verweigert, wie sie in Europa historisch gewachsen und von der europäischen Staatengemeinschaft durch OSZE, Europarat und Europäische Union im Konsens fixiert wurden. Dieser Konsens läuft keineswegs auf Gleichmacherei von Mentalitäten, Verhaltensweisen und Institutionen hinaus, wie das Regime in antiwestlicher Polemik glauben machen will, wohl aber auf Angleichung der demokratischen Grundwerte und Grundprinzipien. Dazu gehören die Grundrechte und -freiheiten, die politische Demokratie einschließlich des Parteienpluralismus, die Gewaltenteilung, die Institutionalisierung des Rechtsstaates und die Pressefreiheit. Sie müssen konsequent durchgesetzt *und gesichert* werden.

Viele dieser Prinzipien sind übrigens in dem stornierten Partnerschaftsvertrag EU-Belarus niedergelegt - sie sind damit integraler Bestandteil des Vertrags und nicht bloße Absichtserklärungen. So ist dort beispielsweise die Rede von der "Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten", von der überragenden Bedeutung "der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte" sowie des "Ausbaus eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen".²⁰ Interessanterweise finden sich all diese demokratischen Prinzipien und noch weitere dazu auch in der Charta Belarus-Rußland vom Mai 1997, die ebenfalls verbindlichen Vertragscharakter hat.²¹ Angesichts der vielfachen Verletzungen dieser Selbstverpflichtungen durch die belarussische Seite würden OSZE, Europarat und EU prinzipienlos und wertevergessen handeln, hätten sie nach dem kalten Staatsstreich Lukaschenkos vom November 1996 "*business as usual*" betrieben.

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Aktivitäten der Minsker OSZE-Gruppe positiv zu werten: Die Europäer haben mit ihrem Drängen auf

18 Astrid Sahn, Belarus und Europa, a.a.O. (Anm. 6), S. 52.

19 Sergej Karelin, Konflikt ulazen, problemy ostalis', in: Neza visimaja gazeta vom 4. März 1998.

20 Kommission der EG (Hrsg.), Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß eines Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Weißrußland andererseits, Brüssel 1995, S. 3ff.

21 Die Endfassungen des "Unions"-Vertrags Rußland-Belarus und des dazugehörigen Status sind abgedruckt in: Rossijskaja gazeta vom 3. April 1997 bzw. 24. Mai 1997.

Installierung der OSZE-Repräsentanz demonstriert, daß sie für Belarus die Tür nach Europa offenhalten. Jetzt liegt es an den Behörden des Landes, die Prinzipien von Demokratie und offener pluralistischer Gesellschaft zu akzeptieren und Zug um Zug in die Praxis umzusetzen. In dem Maße, wie die OSZE-Gruppe hierbei - in Einklang mit den Einschätzungen der Opposition - substantielle Fortschritte feststellt, werden gewiß auch EU und Europarat Bereitschaft zur Revision ihrer Haltung gegenüber Belarus zeigen, das Land bei der Befreiung aus seiner Selbstisolierung nach Westen unterstützen und die vertraglich anvisierte Partnerschaft mit ihm in die Praxis umsetzen. Freilich sind die Perspektiven für eine solche Entwicklung vorerst äußerst ungewiß, zumal Worte und Taten des Präsidenten und seines Anhangs oft eklatant divergieren.