

Wahlhilfe durch die UN

Am Beispiel Namibia 1989 und Südafrika 1994

Wahlbeobachtung und Wahlhilfe sind Peace-keeping-Aktivitäten der UN, die nicht so spektakulär sind wie etwa Blauhelmeinsätze. Ihre Bedeutung hat aber in den vergangenen zehn Jahren markant zugenommen, seit nicht nur Wahlen in (ehemaligen) Kolonialgebieten international überwacht werden, sondern auch Wahlen in souveränen Staaten. Mittlerweile haben sich die UN im Bereich der Wahlbeobachtung ein beträchtliches Know-how angeeignet. Der „Boom“ bei der Wahlbeobachtung dürfte auch im Zusammenhang mit der politischen Konditionalität der Entwicklungshilfe stehen.

Dieser Aufsatz erörtert die Wahlbeobachtung durch die UN am Beispiel der Wahlen in Namibia 1989 und Südafrika 1994, an denen der Autor selbst als Beobachter vor Ort war. In beiden Fällen hat die Präsenz der internationalen Wahlbeobachter dazu beigetragen, daß die Wahlen frei und fair verliefen. Die wichtigsten Funktionen der internationalen Wahlbeobachtung sind die Stärkung des Vertrauens der Akteure in die Fairneß der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und die Schaffung von Öffentlichkeit. Der Trend bei der Wahlbeobachtung dürfte in Richtung Langzeitbeobachtung und umfassender Wahlhilfe in einem Demokratisierungsprozeß gehen.

1. Einleitung

Dienstag, 26. April 1994. Endlich! Der Tag, an dem in Südafrika Weltgeschichte geschrieben wird, bricht an. 5 Uhr 15. Ich gehe vor der Eingangstür des einzigen Hotels in Boshof, einem Straßendorf im Nordwesten des Oranje-Freistaats, etwas unruhig auf und ab. Ungeduldig dringt mein Blick durch die Nacht und hält in Richtung des Townships Ausschau nach unserem Fahrer Dirk, der um diese Zeit hätte eintreffen sollen. Um 5 Uhr 20 prescht er heran, und mittlerweile ist auch mein Kollege Stephan aus Bulgarien abfahrbereit. Wir können unsere Aufgabe, im Auftrag der UN die ersten freien und allgemeinen Wahlen in unserem Distrikt zu beobachten, anpacken.

Das erste Wahllokal, daß unser Team gemäß Arbeitsplan zu besuchen hat, ist das Auction Center in Hertzogville, einer Kleinstadt etwa 50 km nördlich von Boshof. Die Fahrt in der sternklaren Nacht geht über eine fast schnurgerade Staubstraße. Dirk kennt sich auf solchen Straßen bestens aus und steuert den Wagen

sicher mit einer Geschwindigkeit von 100 km pro Stunde. Es eilt, denn nach unseren Instruktionen haben wir eine Stunde vor der Öffnung des Wahllokales vor Ort zu sein, also um 6 Uhr. Das schaffen wir knapp.

Unsere Eile ist freilich vergebens. Denn groß ist unser Erstaunen, als wir das Auction Center kurz nach sechs betreten. Die meisten Wahlbeamten sind noch nicht anwesend. Der Raum ist nicht als Wahllokal eingerichtet worden, und von Wahlzetteln, Wahlurnen, Ultraviolett-Lampen und unsichtbarer Tinte fehlt jede Spur. Die schon präsenten Vertreter der politischen Parteien mustern uns kritisch, ohne jedoch unsere Identität zu kontrollieren. Gegen sieben trifft der „Presiding Officer“ ein. Er erklärt, die Wahlmaterialien seien aus Sicherheitsgründen in den Provinzhauptstädten gelagert worden. Er erwarte diese erst am Nachmittag. Zum Glück ist kein einziger Wähler in Sicht, denn am heutigen „special voting day“ ist es nur bestimmten Wählergruppen wie Militärpersonen, Kranken, alten Menschen oder Gefangenen gestattet, ihre Stimme abzugeben. Der Chef des Wahllokals

läßt dem Altersheim am Ort ausrichten, daß man am Nachmittag die Wahlurne im Haus aufstellen werde, was aber beim ANC-Vertreter Bedenken weckt. Wir sagen zu, dann anwesend zu sein.

Allmählich taut das Eis auf, wir kommen besser ins Gespräch. Kaffee und Gebäck werden offeriert. Südafrika ist lange von der internationalen Gemeinschaft isoliert gewesen. In den Oranje-Freistaat hat sich ohnehin kaum ein Tourist oder Journalist verirrt. Jetzt besteht ein großes Bedürfnis danach, mit Ausländern zu kommunizieren. Am Nachmittag trifft das Wahlmaterial ein, die Stimmabgabe beginnt auch im Auction Center, und als wir das Wahllokal tags darauf nochmals besuchen, läuft alles wie am Schnürchen.

Wie meinem Kollegen Stephan und mir erging es wohl vielen der über 2.000 UN-Wahlbeobachtern an diesem ersten Tag der historischen Wahlen in Südafrika. Was ich hier aus der Mikroperspektive geschildert habe, möchte ich im Folgenden am Beispiel des UN-Engagements in Namibia und in Südafrika etwas umfassender betrachten. Was tun die UN im Bereich der Wahlbeobachtung und Wahlhilfe? Welches sind die Kriterien, mit denen beurteilt werden kann, ob Wahlen frei und fair verlaufen? Wie sind die Missionen in Südafrika und in Namibia abgelaufen? Welche Funktionen können internationale Wahlbeobachtungen erfüllen, und wie sehen deren Zukunftsperspektiven aus?

2. Die Leistungen der UN im Bereich der Wahlhilfe

Wahlbeobachtung und Wahlhilfe gehören zu jenen Aktivitäten der UN, die immer zahlreicher und immer wichtiger werden. Bis 1989 wurden diese Instrumente fast ausschließlich im Zusammenhang mit der Dekolonialisierung eingesetzt. Seither engagieren sich die UN zudem in souveränen Staaten, die auch Mitglied der Weltorganisation sein können. Anfang Oktober 1992 fand auf Initiative der kanadischen Regierung in Ottawa eine UN-Konferenz über Fragen der Koordination internationaler Wahlhilfe statt.

Dabei wurde die Errichtung eines „Electoral Assistance Information Networks“ beschlossen.

Die wachsende Bedeutung der Wahlhilfe als Zweig der Tätigkeiten der UN hat sich auch in der Organisationsstruktur im UN-Hauptquartier in New York niedergeschlagen. Um die bisherigen Erfahrungen und das Wissen auf dem Gebiet der Wahlhilfe zusammenzutragen und nutzbar zu machen, wurde 1992 die „Electoral Assistance Unit of the United Nations“ im Sekretariat des UN-Generalsekretärs geschaffen, die von Horacio Boneo geleitet wird. 1994 wurde diese Einheit in „Electoral Assistance Division“ (EAD) umbenannt und dem Department für friedenserhaltende Operationen zugeteilt. Die mit knappen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattete EAD (sechs hauptamtliche Mitarbeiter) wird mittlerweile mit Anfragen für Wahlhilfe überhäuft. Eine Zusammenstellung der Aktivitäten der Jahre 1992 und 1993 zeigt, daß die EAD mit Begehren aus 103 Staaten konfrontiert worden ist. Die EAD versteht sich vor allem als Koordinationsstelle, wo die Anfragen und Informationen zusammenlaufen. Sie unternimmt gegebenenfalls erste Erkundungsmissionen; die längeren Feldeinsätze werden dann von Experten aus aller Welt durchgeführt. Ebenfalls mit Wahlhilfe beschäftigen sich das Centre for Human Rights bei der UN in Genf¹ und das Department of Technical Cooperation for Development.

Je nach Intensität des UN-Engagements werden sieben Kategorien unterschieden²: a) Organisation und Durchführung von Wahlen (Beispiele: Kambodscha 1993, Westsahara), b) Supervision von Wahlen (Beispiel: Namibia 1989), c) Verifikation von Wahlen (Nicaragua 1990, Haiti 1990/91, Angola 1992, Südafrika 1994, Mosambik 1994), d) Koordinierung internationaler Beobachter (Äthiopien 1992), e) Begleitung und Berichterstattung (Mali 1993), f) technische Hilfe (Albanien, Liberia, Rumänien), g) Unterstützung nationaler Beobachter (Mexiko 1994). In seinem Bericht von 1991 (A/46/609) formulierte der UN-Generalsekretär folgende vier Kriterien, die beim Entscheid, einem Begehren um Wahlhilfe zu entsprechen, wegleitend sind: 1. Anfrage einer Regierung und breite öf-

fentliche Unterstützung im betreffenden Staat für eine Beteiligung der UN; 2. die politische Situation muß eine internationale Dimension aufweisen; 3. die Überwachung muß den gesamten Wahlprozeß umfassen, von der Registrierung bis zur Verkündung der Ergebnisse; 4. das zuständige UN-Organ muß zustimmen.

Die Durchführung, Supervision oder Verifikation von Wahlen durch die UN stellt beträchtliche organisatorische und logistische Anforderungen. Die freiwilligen Wahlbeobachter werden jeweils aus Dutzenden von Staaten rekrutiert. Sie müssen ins Land geflogen, untergebracht, ausgebildet, an die Einsatzorte verlegt und wieder ausgeflogen werden. Berufs- und Auslandserfahrung, Sprachkenntnisse sowie Arbeits- und Werthaltungen der Wahlbeobachter sind recht unterschiedlich. Kein Wunder, daß organisatorische Pannen nicht nur bei der Durchführung von Wahlen, sondern auch bei Wahlbeobachtungsmissionen auftreten. Mittlerweile hat sich die UN jedoch ein beachtliches Know-how für Wahlbeobachtungseinsätze angeeignet.

Die Ergebnisse der bisherigen Wahlbeobachtungsmissionen waren unterschiedlich. Wo der gesamte Friedensprozeß scheiterte, wurden auch die mit freien, international überwachten Wahlen angestrebten Ziele nicht erreicht. So in Angola, Kambodscha oder in der Westsahara (wo das Referendum gar nicht stattfinden konnte). Ich hatte das Glück, 1989 in Namibia und 1994 in Südafrika Wahlen beobachten zu können, die, soweit es sich bis jetzt beurteilen läßt, zu einem sehr positiven Ausgang geführt haben. Zu Beginn der beiden Missionen war dies keineswegs vorauszusehen³; vielmehr waren vor der jeweiligen Wahl das Risiko eines Scheiterns und damit auch das persönliche Risiko der Wahlbeobachter als beträchtlich eingestuft worden. Schon fast legendär ist eine Frage, welche den Schweizer Wahlbeobachtern bei der Vorbereitung ihres Namibia-Einsatzes gestellt wurde: „Haben Sie an ein Testament gedacht?“

3. Freie und faire Wahlen

Das Prinzip, daß Wahlen frei und fair durchgeführt werden sollen, ist international allge-

mein anerkannt. Doch wann sind Wahlen frei und fair? In Artikel 21 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wird festgehalten, der Wille des Volkes müsse „durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe“ zum Ausdruck kommen. Im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) wird in Artikel 25 das Recht statuiert, „bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden“. Das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE vom 29. Juni 1990 nennt in Teil I (7) Anforderungen, deren Erfüllung gewährleisten sollen, „daß der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet“, und erwähnt in Teil I (8) die Wünschbarkeit der Anwesenheit von ausländischen Beobachtern am Wahlprozeß.

Am 26. März 1994 hat die Interparlamentarische Union eine „Declaration on Criteria for Free and Fair Elections“ verabschiedet, welche im Wesentlichen enthält, worauf auch die UN bei ihren Missionen ihr Augenmerk legen.⁴ In der Deklaration wird nicht nur ein allgemeines, gleiches, geheimes und freies Wahlrecht postuliert, sondern darüber hinaus u.a. hingewiesen auf die Erfordernisse des gleichen passiven Wahlrechts, der Meinungsäußerungsfreiheit, des Zugangs zu den Medien, der persönlichen Sicherheit für die Kandidaten. Vom Staat wird gefordert, daß er das für freie und faire Wahlen notwendige institutionelle Umfeld schaffe, so ein nichtdiskriminierendes Verfahren für die Registrierung von Wählern, gleich lange Spieße für die politischen Parteien im Wahlkampf, unabhängige Mechanismen für die Administration der Wahlen, unparteiische Berichterstattung in den staatsnahen Medien, unabhängige und unparteiische Behörden für die Behandlung von Wahlbeschwerden. Kandidaten und Parteien haben nach dieser Deklaration nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, nämlich Gewaltverzicht, die Respektierung der Rechte und Freiheiten der politischen Mitbewerber und die Akzeptierung des Ausgangs freier und fairer Wahlen.

4. UN-Wahlbeobachtung in Namibia und in Südafrika

4.1 Namibia

Die Wahlen in Namibia fanden nicht in einem souveränen Staat, sondern in einem „Kolonialgebiet“ Südafrikas statt.⁵ Die UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) leistete weit mehr als nur Wahlbeobachtung. Alle politischen Schritte bis hin zur Unabhängigkeit wurden vom besonderen Vertreter des UN-Generalsekretärs, Martti Ahtisaari⁶, überwacht. Es waren nicht nur 1.700 Wahlbeobachter aus 26 Staaten im Einsatz; die UNTAG umfaßte auch einen polizeilichen und einen militärischen Zweig. Schon Anfang März 1989, mehr als ein halbes Jahr vor den Wahlen, wurde die militärische Komponente der UNTAG aufgebaut. Deren Hauptelement waren drei Infanteriebataillone zu je 900 Mann aus Finnland, Kenia und Malaysia. 1.023 zivile Polizisten aus 23 Staaten überwachten die Wahllokale und 583 Soldaten die Wahlurnen. Die Schweiz betrieb eigens für die UN-Angehörigen eine aus 150 Personen bestehende „Medical Unit“, und Großbritannien stellte Übermittlungstruppen, die ein Kommunikationsnetz über das ganze Land errichteten. Die „Electoral Division“ bestand – ohne Wahlbeobachter im engeren Sinn – aus 1.000 Personen. Die Kosten der gesamten UN-Operation beliefen sich auf über 400 Millionen US-Dollar. Mehr als 8.000 Personen aus 110 Staaten waren daran beteiligt.

Am 12. September 1989 unterzeichneten neun politische Parteien auf Betreiben der UNTAG einen Verhaltenskodex für den Wahlkampf.⁷ In Punkt 15 verpflichteten sie sich, das Wahlergebnis zu respektieren, wenn UNTAG die Wahlen für frei und fair erklärt.

Die UN-Wahlbeobachter waren, wie erwähnt, weit mehr als bloß „Beobachter“. Ein Teil von ihnen hatte schon die Registrierung der Wählerschaft überwacht. Während der Wahlen waren sie eigentlich Wahlbeamte.⁸ Genauso wie die südafrikanischen Beamten identifizierten sie Wähler, markierten Hände und Ausweise, hängten Wahlzettel aus und zählten schließlich die Stimmen. Vor jedem Wahllokal stand neben

einem Vertreter der südafrikanischen Polizei auch ein Mann von Civpol, der zivilen Polizei der UN.

Südafrika organisierte die Wahlen unter Überwachung und Mithilfe der UN fast perfekt. Die Wahlbeamten waren gut ausgebildet, Wahlmaterialien überall vorhanden, Sicherheitsmaßnahmen umsichtig getroffen, der Kooperationswille spürbar. Einziges Problem während der Stimmabgabe waren die langen Schlangen, die sich vor einigen Wahllokalen bildeten. Einige kleinere Mängel wurden registriert, aber keinerlei Wahlbetrug. Die UNTAG überwachte umfassend auch die Auszählung der Stimmen.

Das distanzierte Verhältnis, das anfänglich zwischen UN-Wahlbeobachtern und Wahlbeamten Südafrikas herrschte, wurde spätestens während des ersten Wahltages am 7. November 1989 durch eine kooperative Freundschaft abgelöst. „In most cases, a spirit of cooperation and even camaraderie between the government civil servants and UNTAG election officials became the norm, rather than the exception.“⁹ Bei einer „Abschiedsparty“ nach den Wahlen sagte mir ein Südafrikaner in Keetmanshoop, einem Städtchen im Süden des Landes, in Südafrika werde man in einigen Jahren das Gleiche erleben. Wie recht er behalten sollte!

4.2 Südafrika

Im Gegensatz zu Namibia fanden die Wahlen vom 26. bis 29. April 1994 in Südafrika in einem souveränen Staat statt. Die Organisation der Wahlen lag ganz bei der Regierung Südafrikas, die dafür eine unabhängige Wahlkommission einsetzte. Dieser IEC (Independent Electoral Commission) gehörten auch fünf Mitglieder aus internationalen Organisationen an, freilich ohne Stimmrecht. Die UN arbeitete eng mit der Unabhängigen Wahlkommission zusammen. Man traf sich wöchentlich. Die UN spielten aber nur eine überwachende Rolle und waren nur in ziviler Funktion tätig (UNOMSA: United Nations Observer Mission in South Africa). Special Representative des UN-Generalsekretärs war Lakhdar Brahimi (Algerien).

Das UN-Engagement für die Wahlen in Südafrika war von langer Hand vorbereitet worden. Einige Beobachter waren schon zwei Jahre vor den Wahlen im Land, und am 27. April 1993 erfolgte die Entsendung von 50 Beobachtern. Zu ihren Aufgaben gehörte die Berichterstattung über Veranstaltungen, Streiks und Demonstrationen. Ende März 1994 wurde das UN-Kontingent auf 500 aufgestockt. Der Großteil der Wahlbeobachter traf erst etwa 10 Tage vor den Wahlen ein. Die rund 2000 UN-Wahlbeobachter mußten administrativ erfaßt, untergebracht, instruiert¹⁰, ausgerüstet, in die Einsatzgebiete verlegt und nach den Wahlen wieder in die Region Johannesburg zurücktransportiert werden. Das war eine logistische Aufgabe, die nicht immer optimal gemeistert wurde.¹¹ Immerhin war es die größte Wahlbeobachtungsmission, die die UN je durchgeführt hatten, und das mit Angehörigen aus 120 Nationen.

Das Mandat der UN umfaßte nicht allein die Beobachtung der Wahlen. Vielmehr hatte die UNOMSA auch das Verhalten der Unabhängigen Wahlkommission zu überwachen, die Organisations- und Meinungsäußerungsfreiheit während der Wahlkampagne zu beobachten, die Wählerausbildung zu kontrollieren, Informationen über das Verhalten der Sicherheitskräfte zu sammeln, die Umsetzung des Gesetzes über die Unabhängige Medienkommission zu begleiten, die Aktivitäten der Wahlbeobachter von internationalen und von nichtgouvernementalen Organisationen zu koordinieren u.a.m.

In Südafrika waren während der Wahlen 2.120 UN-Wahlbeobachter im Einsatz.¹² Hinzu kamen 102 der Organisation für Afrikanische Einheit, 118 des Commonwealth und 322 der Europäischen Union sowie Beobachter von nichtgouvernementalen Organisationen¹³ und rund 10.000 einheimische Beobachter der Independent Electoral Commission. In sämtlichen neun Provinzen Südafrikas wurden schon Monate vor den Wahlen ständige Büros eingerichtet. Der UNOMSA standen elf Helikopter, ein Kleinflugzeug und 1.077 Fahrzeuge zur Verfügung.

Die Erhebung und Übermittlung der Beobachtungsdaten, die aus den Besuchen der Wahlbüros resultierten, war gut organisiert. Die

Teams füllten Fragebogen mit geschlossenen und offenen Fragen aus und übermittelten deren Inhalt – gegebenenfalls sofort per Telefon – an die Zentralen in den Provinzhauptstädten. So konnte man sich im Hauptquartier ein sehr gutes Bild über den Ablauf der Wahlen und die auftretenden Probleme machen. Daten über Mängel wurden direkt der Unabhängigen Wahlkommission zugeleitet.

Wer, wie in Namibia, eine perfekte organisatorische Abwicklung der Wahlen erwartet hatte, wurde enttäuscht. Am 26. April, dem „special voting day“, besuchten UN-Beobachter 2.960 Wahllokale. Wie eingangs geschildert, gab es am ersten Wahltag in zahlreichen Wahllokalen Probleme.¹⁴ Der häufigste, in fast einem Viertel der Lokale beobachtete Mangel war die Knappheit an Wahlmaterialien.¹⁵ In einem Viertel der Lokale wurde das Prozedere der Stimmabgabe nicht korrekt eingehalten. Eine gewisse Unsicherheit der Wahlbeamten bezüglich des Ablaufs war oftmals nicht zu übersehen. Die UN-Repräsentanten wurden denn auch häufig um Rat gebeten.¹⁶ Am 27. und 28. April wurden 7.430 der insgesamt 8.478 Wahllokale von UN-Beobachtern besucht. In mehr als 80 Prozent davon waren keinerlei Probleme registriert worden.

Weil die Wahlen verlängert wurden und sich die Auszählung der Stimmen verzögerte, der Rücktransport der UN-Wahlbeobachter aber wie vorgesehen abzuwickeln war, konnte der Auszählungsprozeß nicht umfassend beobachtet werden. Das war gewiß ein Makel der ganzen UN-Operation.

5. Vergleich

Welches waren die Hauptunterschiede der Wahlbeobachtungen in Namibia und Südafrika? Zunächst war die Art der Aufgabe verschieden: Supervision, ja zum Teil sogar Durchführung der Wahlen in Namibia, reine Beobachtung und Verifikation in Südafrika. Die Mittel, die eingesetzt wurden, gingen in Namibia über eine zivile Komponente hinaus. Dafür war in Südafrika die „Vorlaufzeit“ der UN-Präsenz mit zwei Jahren länger. Wenn in Südafrika mehr Beobachter ein-

gesetzt wurden, so erklärt sich das natürlich mit den Größenverhältnissen: Namibia ist zwar vom Territorium her ein riesiges Land, zählt aber nur 1,4 Millionen Einwohner. Südafrika hat, inklusive der wieder eingegliederten „Homelands“, fast 40 Millionen Einwohner.

Gemeinsam war beiden Einsätzen, daß anfänglich große Unsicherheit herrschte, ob die Mission zu einem guten Ende geführt werden könnte. Der Friedensprozeß war äußerst labil. Gemeinsam war auch, daß die Wahlen im wesentlichen frei und fair durchgeführt werden konnten, und daß deren Ergebnisse von den Akteuren akzeptiert wurden.

Eine Ähnlichkeit zeigte sich auch im Wahlergebnis. Die favorisierten Parteien, SWAPO in Namibia und ANC in Südafrika, erzielten zwar wie erwartet eine absolute Mehrheit der Sitze, aber keine Zwei-Drittel-Mehrheit, die für Verfassungsänderungen notwendig ist.

6. Fazit

Wie eingangs erwähnt: Der Stellenwert der Wahlhilfe und -beobachtung durch die UN im Rahmen der friedenserhaltenden Aktivitäten wird wohl noch zunehmen.

Welche Funktionen kann die internationale Wahlbeobachtung erfüllen? Die wichtigste scheint mir zu sein, die Akteure im Vertrauen zu stärken, daß die Wahlen frei und fair durchgeführt werden, und daß tragfähige demokratische Institutionen aufgebaut werden können. Allein die Anwesenheit der UN wirkt moderierend.¹⁷ Die Präsenz von Beobachtern aus aller Welt schafft zudem Öffentlichkeit, in deren Licht die Akteure sich nunmehr bewegen müssen. Das Urteil der internationalen, neutralen Wahlbeobachter wird auch maßgebend dafür sein, ob das Wahlergebnis im Landesinnern wie auch von der internationalen Gemeinschaft anerkannt wird. Das Urteil der internationalen Beobachter ist zugleich für die künftige Entwicklungszusammenarbeit und Direktinvestitionen relevant, da ein Engagement ausländischer Staaten auch an politische Konditionen im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie geknüpft werden kann.

Wie in Kapitel 3 erwähnt worden ist, bestehen völkerrechtliche Grundsätze, nach denen beurteilt werden kann, ob eine Wahl „frei und fair“ verläuft. Für die Beurteilung, ob diese Grundsätze adäquat umgesetzt werden, gibt es indessen keine verbindlichen Standards. Das generelle Ziel, den Willen des Volkes in eine handlungsfähige repräsentative Regierung zu transformieren, muß unter verschiedenen nationalen und historischen Umständen erreicht werden. Es können nicht in jeder Situation die gleich strengen Maßstäbe angewendet werden. In ihrer Beurteilung von Wahlen haben internationale Beobachter oft abzuwägen zwischen „einerseits“ / „andererseits“. Ein gewisser Mindeststandard an Fairneß muß indessen erfüllt sein. Ohne die Beachtung der Menschenrechte ist es zum Beispiel kaum möglich, daß wirklicher politischer Wettbewerb herrscht.¹⁸

Heute besteht ein breiter Konsens darüber, daß es nicht genügt, wenige Wochen vor den Wahlen mit einer Mission vor Ort zu sein, Wahllokale zu besuchen und die Wahlen zu beurteilen. Schon der Umstand, daß Wahlen international beobachtet werden, deutet ja darauf hin, daß langanhaltende, schwierig zu lösende politische Konflikte im Land bestanden haben. Die Phasen der Ausarbeitung des Wahlgesetzes, der Festsetzung der Wahlkreise, der Formierung der Parteien, der Wählerregistrierung und der Kampagne müssen ebenfalls überwacht werden. Internationale Beobachter müssen mit den zuständigen Akteuren auf allen Staatsebenen dauerhafte, tragfähige Beziehungen aufbauen. Schließlich sollte Wahlbeobachtung nur Teil einer umfassenden Wahlhilfe sein, welche zu weiteren Bestrebungen zum Aufbau und zur Festigung demokratischer Institutionen und zur Förderung der Menschenrechte führen soll. Der Trend geht – der Einsatz in Südafrika war ein Beispiel dafür – vom passiven Beobachter über kurze Zeit in Richtung umfassender Langzeitbeobachtung.¹⁹ Dies scheint mir die Perspektive für künftige Aktivitäten der UN und anderer intergouvernementaler Organisationen zu sein, die sich mit Wahlhilfe und -beobachtung befassen.²⁰

Schließlich sind solche Wahlbeobachtungsmissionen nicht nur für das beobachtete Land, sondern auch für die Beobachter ein Gewinn.

Menschen aus unterschiedlichen Nationen, mit unterschiedlichen Wertvorstellungen, Rechtsauffassungen, Arbeitshaltungen kommen zusammen und bewältigen in einem fremden Land gemeinsam eine Aufgabe. Die je nationenbezogene Froschperspektive erweitert sich zu einer Gesamtschau. Das Bewußtsein für die Vielgestaltigkeit sozialer und politischer Verhältnisse wird geschärft. All dies bedeutet für jeden Wahlbeobachter einen großen persönlichen Zuwachs an Wissen und Lebenserfahrung, der auch im eigenen Land nutzbringend ist.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. die Publikation Human Rights and Elections (1994).
- 2 Vgl. Garber (1993, 226); Edzard (1993, 5).
- 3 Am 7. April 1989 erklärte der UN-Generalsekretär vor dem UN-Sicherheitsrat: „I would like to emphasize again that the situation in Namibia remains extremely serious.“ – Unmittelbar vor den Wahlen in Namibia war zumindest aus der veröffentlichten Meinung eine gewisse Spannung abzulesen. „Whites on Alert. In Tsumeb, Civil Defense prepares civilians for possible election violence“, titelte der „Namibian“ am 1. November 1989. Und am 2. November doppelte die gleiche Zeitung mit der Meldung nach: „The Police Station Commander in the remote northern town of Outjo has placed all ‚white‘ residents on alert, encouraging them to see to it that their weapons are ‚clean, oiled and ready‘.“ Man wußte, daß in Namibia etwa 120.000 Waffenscheine für Zivilpersonen ausgegeben worden waren. – In Südafrika trat eine gewisse Beruhigung der Lage erst am 19. April ein, als die Inkatha Freedom Party beschloß, nun doch an den Wahlen teilzunehmen. Noch im Monat der Wahlen gab es 450 politisch motivierte Morde, davon 311 in der Krisenregion KwaZulu/Natal. Die Erleichterung der Wahlbeobachter, die einen Einsatz in KwaZulu/Natal vor sich hatten, war groß, denn nachdem die Inkatha Partei zunächst einen Wahlboykott verkündet hatte, war die Lage in dieser Provinz äußerst gespannt.
- 4 Vgl. Edzard (1993, 1).
- 5 1915 übertrug der Völkerbund Namibia (damals Südwestafrika) Südafrika als Mandatsgebiet. 1945/46 verweigerten die UN Südafrika die vollständige Angliederung des Gebietes, und 1966 entzogen sie Südafrika das Mandat. 1971 stellte der Internationale Gerichtshof fest, die weitere Anwesenheit Südafrikas in Namibia sei illegal. Vgl. Fisch (1991, 236-237, 304).
- 6 Martti Ahtisaari wurde am 6. Februar 1994 zum finnischen Staatspräsidenten gewählt. Zu den Höhe-

punkten meines Aufenthaltes in Namibia gehörte ein ausführliches Gespräch, das ich am 17. November 1989 in Windhoek mit dem Special Representative of the UN Secretary-General for Namibia führen konnte.

- 7 Details bei Ansprenger (1991, 78-79).
- 8 In einem vertraulichen Handbuch des Chief Electoral Officers für seine Wahlbeamten hieß es zu den Beziehungen zur UNTAG: „It is vital that identified UNTAG electoral supervisors should be kept abreast of the electoral process at all times. ... Electoral officers must render such reasonable assistance as may be required by UNTAG electoral personnel.“
- 9 National Democratic Institute for International Affairs (1990, 68).
- 10 Die Briefings der Wahlbeobachter erfolgten vom 20. bis 22. April im Raum Pretoria. Während die Qualität der Veranstaltungen unterschiedlich war, waren die abgegebenen Unterlagen durchwegs sehr gut, insbesondere das „International Election Observer’s Manual“ (1994). Bei der Ausbildung wurde im übrigen sehr großer Wert auf Sicherheitsfragen gelegt.
- 11 Ein Beispiel: Nach den Wahlen wurde ein Teil der Beobachter, die im Oranje-Freistaat eingesetzt waren, per Bus von Bloemfontein nach Johannesburg zurücktransportiert. Nach der fünfstündigen Fahrt über Land folgte eine vierstündige Odyssee von Hotel zu Hotel in Johannesburg, weil jene Betten, die für uns vorgesehen waren, schon vorher von andern Gruppen besetzt worden waren. Es waren genügend Hotelzimmer für alle Beobachter vorhanden – das Problem war einzig deren Zuteilung.
- 12 Die UN beobachteten auch 120 auswärtige Wahllokale, die in 57 Staaten eingerichtet worden waren. Auch im Garten des UN-Hauptquartiers in New York war eine Wahlurne aufgestellt.
- 13 Es waren mehrere tausend Beobachter von 87 ausländischen und 27 inländischen Hilfsorganisationen, Verbänden und Kirchen vor Ort.
- 14 Aber es gab auch vorbildliche Wahllokale. Am Abend besuchte ich kurz das Wahllokal im Gemeindezentrum von Boshof und war beeindruckt, wie klug dort die räumliche Anordnung der Tische vorgenommen worden war. Bewegt war ich, als ich miterleben konnte, wie einfühlsam und korrekt die Vorsitzende des Wahlbüros, Frau Annandale, einem blinden Wähler behilflich war. Obwohl sie nicht dazu verpflichtet gewesen wäre, legte sie Wert darauf, daß ich ausdrücklich billigte, wie sie die vom Wähler mündlich geäußerten Wahlentscheidungen auf den Wahlzetteln eintrug („Do you agree?“).
- 15 Vgl. Nations Unies (1994, 25).
- 16 Was das Verhalten der Beobachter in den Wahllokalen angeht, so war äußerst wichtig, daß die Beobachter sich in keiner Weise einmischten. Sie waren zugegen als Zeuge, nicht als Verantwortliche für den Wahlprozeß. Mängel wurden notiert, aber nicht an Ort und Stelle kritisiert. Die Beschränkung auf die Rolle des Beobachters empfiehlt auch ein vom Europarat herausgegebenes Handbuch (1992). Darin wird

- die Grundauffassung vertreten, daß sich die Rolle der Beobachter auf die strikte Beobachtung beschränkt. „Il ne sont pas des contrôleurs ayant le droit d'intervenir et de suggérer des changements.“
- 17 „Woody Allen once said that 90 percent of life is just being there, and that was the case for election observers on election day.“ Robert Pastor (1990, 21).
 - 18 Vgl. Goodwin-Gill (1994, 83).
 - 19 So wurde vom 21. Juni bis 11. Juli 1994 in Makedonien eine Volkszählung unter Beobachtung von 40 Experten aus Mitgliedstaaten des Europarates und der EU durchgeführt, weil ein Zwist über das zahlenmäßige Verhältnis der ethnischen Gruppen bestand.
 - 20 Dazu gehören u.a. das Commonwealth, die EU, die Organisation der Afrikanischen Einheit, die Organisation Amerikanischer Staaten, die OSZE, der Europarat und die Interparlamentarische Union. – Vor kurzem wurde in Stockholm das Institute for Democracy and Electoral Assistance ins Leben gerufen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ansprenger*, Franz (1991). Freie Wahlen in Namibia, Frankfurt a.M.
- Beigbeder*, Yves (1994). International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Dordrecht.
- Crotty*, William (1991). The Political Scientist as Comparative Election Observer, in: PS: Political Science & Politics, Vol. XXIV, 64–70.
- Edzard*, Lutz (1993). United Nations Electoral Assistance: Current Issues, New York, January (UN-internes Arbeitspapier).
- Europarat* (1992). Manuel pour les observateurs d'élections, Strasbourg.
- Fisch*, Jörg (1991). Geschichte Südafrikas, München.
- Garber*, Larry (1993). A New Era of Peacemaking: United Nations and Election Monitoring, in: Winrich Kühne (Hg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden, 217–229.
- Goodwin-Gill*, Guy S. (1994). Free and fair elections: international law and practice, Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- International Human Rights Law Group* (1984). Guidelines for International Election Observing, prepared by Larry Garber, Washington.

- Mair*, Stefan (1994). Internationale Präsenz und nationale Souveränität. Wahlbeobachtung: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft, in: Vereinte Nationen, 42(4), 133–140.
- Möckli*, Silvano (1990). Der Einsatz der schweizerischen Wahlbeobachter in Namibia, Bericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen, 141.
- National Democratic Institute for International Affairs* (1990). Nation Building: The U.N. and Namibia, Washington D.C.
- Nations Unies, Conseil de sécurité* (1994). Rapport du secrétaire général sur la question de l'Afrique du Sud, S/1994/717, 16 juin.
- Pastor*, Robert (1990). Nicaragua's Choice. The Making of a Free Election, in: Journal of Democracy, 1(3).
- UNOMSA* (1994). International Election Observer's Manual.
- UNTAG* (1989). Notes for the Guidance of Election Supervisors on Appointment, Field Operations Division, New York.
- UNTAG* (1989). Manual for UNTAG Election Supervisors.
- United Nations. Centre for Human Rights* (1994). Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections, New York and Geneva.
- United Nations, General Assembly* (1991). Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections, A/RES/46/137, 17 December.

AUTOR

Silvano MÖCKLI ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen und im Wintersemester 1995/96 Gastprofessor an der Universität Innsbruck. Zu seinen Publikationen gehören „Politische Ideen in der Schweiz“ (1985), „Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien“ (1987), „Der schweizerische Sozialstaat“ (1988), „Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich“ (1994).

Adresse: Institut für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen, Dufourstraße 45, CH-9000 St. Gallen, E-mail: MOECKLI@SGC11.UNISG.CH.