

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Peter Wittschorek

Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999

Erfahrungen einer
ungewöhnlichen OSZE-Mission

**Discussion
Paper**

C 38
1999

Peter Wittschorek, geboren 1968, ist seit 1997 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Er studierte an den Universitäten Bonn, Florenz und Freiburg i. Br. Politikwissenschaft und war 1996/97 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg tätig. Im Dezember 1998 und Januar 1999 hielt sich Peter Wittschorek aus Anlaß der Präsidentenwahlen in der Republik Kasachstan als Mitglied der OSCE/ODIHR Election Assessment Mission in Almaty, Atyrau und Pawlodar auf.

Publikationsauswahl: AGENDA 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999 (Hrsg.).

Peter Wittschorek

Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999

Erfahrungen einer ungewöhnlichen OSZE-Mission¹

1. Hintergrund der Wahlen

Am 8. Oktober 1998 entschied die untere Parlamentskammer der Republik Kasachstan (Maschilis) auf Initiative des Präsidenten überraschend die Vorverlegung des Termins für die nächsten Präsidentenwahlen auf den 10. Januar 1999. Eigentlich war die Amtszeit des am 1. Dezember 1991 ohne Gegenkandidaten mit einem Votum von 98,76 % zum Präsidenten gewählten Amtsinhabers N. Nasarbajew² in einem umstrittenen Referendum am 29. April 1995 bis zum Januar 2001 verlängert worden. Erst einen Tag vor der Festlegung des neuen Wahltermins hatten beide Parlamentskammern (Maschilis und Senat) in einer umfassenden Verfassungsänderung unter anderem entschieden, daß der Präsident der Republik in Zukunft auf sieben Jahren gewählt würde. Nach der alten, durch das Referendum von 1995 bereits ausgehöhlten Regelung hatte die reguläre Amtszeit nur fünf Jahre betragen. Die Vorverlegung der Wahlen um fast zwei Jahre, die einer Begrenzung der ersten Amtsperiode Nasarbajews auf sieben Jahre bedeutete, entsprach somit faktisch dem Geist der Verfassungsänderung.

- 1 Die in diesem Bericht enthaltenen Angaben geben allein die persönlichen Beobachtungen und Einschätzungen des Autors wieder. Für die offiziellen Ergebnisse der Mission siehe den Bericht: *The Republic of Kazakstan. Presidential Election*. 10 January 1999. Assessment Mission, veröffentlicht am 5. Februar 1999 vom Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (ODIHR) - Auszüge siehe Anhang 1.
- 2 N. Nasarbajew war bereits im April 1990 vom Volkskongreß der Kasachischen SSR in das neugeschaffene Amt des Präsidenten dieser sowjetischen Teilrepublik gewählt worden.

Eine wichtige Weichenstellung für die Vorverlegung der Präsidentenwahlen war die Einfügung eines neuen Abschnitts in Art. 94.1 der Verfassung der Republik Kasachstan (VerfRK), der zu den Übergangs- und Schlußbestimmungen zählt. Mit dieser nur für die durch das 1995er Referendum verlängerte Amtszeit des Präsidenten gültigen Ergänzung wurde der einen Tag später eingeleitete Vorgang detailgenau vorbereitet: Mit Zustimmung des Präsidenten konnte das Parlament dessen Amtszeit verkürzen, woraufhin dem Maschilis die Aufgabe zukam, innerhalb eines Monats Neuwahlen festzusetzen (was tatsächlich noch am selben Tag geschah). Diese Ergänzung waren ohne große politische Diskussionen in enger Abstimmung zwischen dem Amtsinhaber und dem Parlament sowie im Rahmen der umfassenden Verfassungsänderung vorbereitet und entschieden worden.³

Grundlage für die Präsidentenwahlen am 10. Januar 1999 war das die Kraft eines Verfassungsgesetzes besitzende Präsidentendekret „Über die Wahlen in der Republik Kasachstan“ vom 28. September 1995 (im folgenden: Wahlgesetz). Dieses Dekret war in einer politisch sehr instabilen Zeit erlassen worden, nachdem das alte Parlament im März 1995 aufgrund eines Verfassungsgerichtsbeschlusses über einen Formfehler bei den im März 1994 durchgeführten Parlamentswahlen vom Präsidenten aufgelöst worden und im August 1995 die vom Präsidenten ausgearbeitete neue Verfassung

- 3 Die Einflußnahme Präsident N. Nasarbajews kann vor allem auf seine jährliche Ansprache vor dem Parlament am 29. September 1998 zurückgeführt werden. Darin hatte er die Grundlinien für die Vertiefung des Demokratisierungsprozesses und die Weiterentwicklung der kasachischen Wirtschaft aufgezeigt und sich unter anderem für Ergänzungen der Verfassung mit dem Ziel der Garantie demokratischer Wahlen sowie einer Stärkung der Rolle des Parlaments und der Unabhängigkeit des Justizsystems ausgesprochen. In diesem Sinn wurden mit der Verfassungsänderung eine Woche später (insgesamt 19 Ergänzungen, Änderungen oder Streichungen) unter anderem die Amtszeit der Senatoren um ein Jahr auf sechs, die Wahlperiode der Maschilis um ein Jahr auf fünf Jahre verlängert, die Zahl der Deputierten der Maschilis wurde um 10, erstmals über Parteilisten zu wählende Deputierte auf 77 erhöht, und das Quorum für eine Mindestwahlbeteiligung von 50 % bei Parlaments- und Präsidentenwahlen wurde abgeschafft. Außerdem war - zum offensichtlichen Vorteil des damals bereits 58jährigen Amtsinhabers - die Bestimmung für das Höchstalter des Präsidenten von 65 Jahren gestrichen worden; das Mindestalter für die Kandidaten war dagegen von 35 auf 40 Jahre heraufgesetzt worden. Die Vorverlegung der Präsidentenwahlen hatte Nasarbajew interessanterweise in seiner Rede vor den Parlamentariern noch abgelehnt.

durch Referendum angenommen worden war. Zur Vorbereitung der Wahlen zum neuen Parlament hatte der Präsident damals auf der Grundlage von Art. 1 des Gesetzes der Republik Kasachstan „Über die vorübergehende Überlassung zusätzlicher Vollmachten an den Präsidenten der Republik Kasachstan und die Leitungen der örtlichen Verwaltungen“ vom 10. Dezember 1993 das Dekret „Über die Wahlen in der Republik Kasachstan“ erlassen. Wegen der zu diesem Zeitpunkt fehlenden Legislativorgane enthielt es entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen über die Vollmachten des Präsidenten direkt Gesetzeskraft. Wie viele der damals in großer Zahl auf diese Weise vom Präsidenten mit Gesetzeskraft erlassenen Bestimmungen war auch dieses Dekret nach der am 9. Dezember 1995 erfolgten Parlamentswahl niemals durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz ersetzt worden. Damit fanden auch die Wahlen 1999 faktisch auf der Grundlage eines nicht von einer Volksvertretung verabschiedeten Rechtsaktes statt - angesichts der von verschiedenen Seiten analysierten Dominanz Präsident N. Nasarbajews und seiner Regierung über das neue Parlament keine überraschende Tatsache.⁴

- 4 Vgl. beispielsweise die Bewertung des Open Media Research Institutes in Prag: „Kazakhstan moved abruptly in 1995 from a fledgling parliamentary system to a presidential form of government with a strong executive and a reduced role for the legislature.“ - Bhavna Dave, *Heading toward Dictatorship*, in: Open Media Research Institute, *The OMRI Annual Survey of Eastern Europe and the Former Soviet Union: 1995 - Building Democracy*, Armonk, N.Y./ London 1996, S. 268. Siehe auch die vergleichbaren, verschiedene Faktoren analysierenden Bewertungen u.a. bei: Najam Abbas, *Executive-Legislature Reunion in Kazakstan*, in: *Eurasian Studies*, Nr. 2, Sommer 1996, S. 36-47; Adrian Treacher, *Political Evolution in Post-Soviet Central Asia*, in: *Democratization*, Nr. 3/1996, S. 306-327; Beate Eschment, *Das „Chanat Nazarbaevs“*. Innenpolitische Entwicklungen 1995 in Kasachstan, in: *Osteuropa*, Nr. 9/1996, S. 876-899; Gregory Gleason, *The Central Asian States. Discovering Independence*, Boulder/ Oxford 1997, S. 83-90; Seymour M. Lipset, *Democracy in Asia and Africa*, Washington D.C. 1998, S. 36f. Diesen Analysen stehen einige kasachischen Veröffentlichungen gegenüber, die das Amt des Präsidenten und seine Position im politischen System weitaus weniger kritisch beurteilen, beispielsweise: B. Malinowskij, *Glawa Gosudarstwa Suwerennogo Kasachstana (Das Staatsoberhaupt des souveränen Kasachstan)*, Almaty 1998; E.K. Nurpeisow/ A.K. Kotow, *Gosudarstwo Kasachstan: Ot Chanskoj Blasti - K Presidenstkoj Respublike (Der Kasachische Staat: Von der Macht des Kahns zur Präsidialen Republik)*, Almaty 1995.

Das Wahlgesetz war bereits mehrmals weiterentwickelt worden, zuletzt in einer die neuen Verfassungsbestimmungen aufgreifenden Änderung am 6. November 1998. Die für den Wahlgang am 10. Januar 1999 entscheidendste Revision war jedoch bereits am 8. Mai 1998 vollzogen worden, als Art. 4 um einen neuen Absatz 4 erweitert worden war, der Personen vom passiven Wahlrecht ausschließt,

- „(1) die im Zeitraum eines Jahres vor der Registrierung der Kandidaten wegen eines Korruptionsvergehens disziplinarisch zur Rechenschaft gezogen wurden;
- (2) gegen die im Zeitraum eines Jahres vor der Registrierung der Kandidaten von einem Gericht wegen eines vorsätzlichen Vergehens eine gesetzliche Strafe verhängt wurde;
- (3) gegen die eine Verurteilung besteht, die nicht entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen bis zum Zeitpunkt der Registrierung der Kandidaten aufgehoben wurde.“

Nicht zuletzt aufgrund dieser Einschränkungen wurden schließlich nur folgende vier Kandidaten von der Zentralen Wahlkommission für die Wahlen zugelassen:⁵

Serik Abdildajewitsch Abdildin, geb. 1937, Kasache, Ingenieur (Landwirtschaft) und Doktor der Wirtschaftswissenschaften, 1964-1991 Mitglied der KPdSU und seit 1981 der Kommunistischen Partei der Kasachischen SSR, 1993-1996 Mitglied der Sozialistischen Partei der Republik Kasachstan, seit April 1996 Erster Sekretär der Kommunistischen Partei der Republik Kasachstan.

Engels Gabbasowitsch Gabbasow, geb. 1937, Kasache, Lehrer für Russische Sprache und Literatur, Journalist, Dozent und Schriftsteller, Mitglied der KPdSU bis 1991, Mitglied der Partei „Einheit der Völker Kasachstans“, seit 1995 Mitglied des Senats der Republik Kasachstan.

Gani Esengeldinowitsch Kasymow, geb. 1950, Kasache, Diplomatische Ausbildung, verschiedene Funktionen im Auswärtigen Dienst der Kasachischen SSR und als außenpolitischer Berater Präsident Nasarbajew, seit September 1996 Vorsitzender des Zollkomitees der Republik Kasachstan.

5 Ausführlicher zur Kandidatenregistrierung und besonders zur Problematik der nicht zugelassenen Kandidaten Kapitel 3.4.

Nursultan Abischewitsch Nasarbajew, geb. 1940, Kasache, Ingenieur (Metallurgie), 1969-1991 verschiedene Funktionen in der Kommunistischen Partei der Kasachischen SSR (zuletzt Erster Sekretär), 1990 Vorsitzender des Obersten Sowjets der Kasachischen SSR, seit April 1990 Präsident der Kasachischen SSR, seit Dezember 1991 der Republik Kasachstan.

2. Status und Aufgaben der OSZE-Mission

Die „OSCE/ODIHR Election Assessment Mission“ (im folgenden: die Mission) vom 15. Dezember 1998 bis zum 15. Januar 1999 beruhte auf einer Einladung des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Kasachstan vom 13. Oktober 1998 an das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (ODIHR). Mit der Aufnahme Kasachstans in die bald darauf in die OSZE übergegangene KSZE Ende Januar 1992 hatte sich der junge Staat neben anderem auch dem Inhalt des am 29. Juni 1990 verabschiedeten „Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschlich Dimension“ verpflichtet. Dieses enthält unter anderem Bestimmungen für die Durchführung von allgemeinen, gleichen, fairen, geheimen und freien Wahlen. Dem wenige Monate später auf dem Pariser KSZE-Gipfel gegründeten „Büro für freie Wahlen“ mit Sitz in Warschau, aus dem inzwischen das ODIHR hervorgegangen ist, wurde die Aufgabe übertragen, für die Einhaltung der Verpflichtungen des Kopenhagener Dokuments in den Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Die hierfür notwendigen Methoden und Techniken, zu denen Beratungsangebote und die inzwischen fest etablierte Tradition der Wahlbeobachtung durch das ODIHR zählt, wurden in den darauffolgenden Jahren entwickelt.

Die „OSCE/ODIHR Election Assessment Mission“ anlässlich der Wahlen des Präsidenten der Republik Kasachstan am 10. Januar 1999 war die erste ihrer Art überhaupt. Ihr vorausgegangen war eine übliche „Needs Assessment Mission“ (16. bis 20. November 1998), an der fünf Personen teilgenommen hatten. Ihre Ergebnisse waren in einer am Rand der OSZE-Ministerratstagung am 3. Dezember 1998 in Oslo veröffentlichten Presseeerklärung zusammengefaßt worden. Darin war in aller Deutlichkeit Kritik an der Vorbereitung der Wahlen geübt worden, besonders im Hinblick auf

die Verweigerung der Registrierung von zwei Kandidaten wegen gegen sie verhängter kleinerer gesetzlicher Strafen, den ungleichen Zugang der Kandidaten zu den Medien und der berichteten Fälle von Einschüchterungen bei der Sammlung von Unterschriften für die Registrierung des Amtsinhabers. Vor diesem Hintergrund äußerte die OSZE „ernsthafte“ Zweifel, ob die Wahlen überhaupt den Kopenhagener Verpflichtungen entsprechen würden. Sie schlug daher die Verschiebung der Wahlen auf einen späteren Termin vor und erklärte, daß das ODIHR

„unter den gegebenen Umständen nicht bereit ist, eine vollständige Beobachtermission in das Land zu schicken. Es beabsichtigt jedoch, eine begrenzte Mission zu schicken, die den gesamten Wahlprozeß einschätzen und über ihn berichten soll.“

Die Schwierigkeit bei einer „klassischen“ Wahlbeobachtermission hätte hauptsächlich darin bestanden, daß der Schwerpunkt der Beobachtung auf den mehr technischen Aspekten des Wahltags gelegen hätte. Die vor allem im Vorfeld der Wahlen angesiedelten Probleme bei der Erfüllung der OSZE-Prinzipien wären in der Gesamtbewertung dagegen deutlich schwächer zum Tragen gekommen. Da für den Wahltag selbst aber nur relativ kleine Schwierigkeiten zu erwarten waren, hätte eine entsprechende hauptsächlich auf der Beobachtung des Wahltages basierende Stellungnahme den gesamten Prozeß schließlich möglicherweise „legitimiert“, ohne gebührend auf die eigentlichen Schwierigkeiten in der Vorbereitung eingehen zu können. Nach Abwägung dieser Bedenken hatten sich die Verantwortlichen für die Durchführung einer außerordentlichen Mission unter der Bezeichnung „Election Assessment Mission“ entschieden.⁶ Nach verschiedentlich ver-

6 Mit dieser Bezeichnung sollten auch Vergleiche mit den bisherigen „Ausnahmefällen“ ausgeschlossen werden, für die es andere Gründe gegeben hatte: Im Dezember 1997 beispielsweise hatte die „OSZE/ODIHR Technical Assessment Mission“ in Serbien die zweite Runde der Präsidentenwahlen begleitet, um Verbesserungen entsprechend den Vorschlägen der Beobachtermission aus Anlaß des ersten Wahlgangs drei Monate zuvor festzustellen zu können. Im Oktober 1998 hatte sich eine „OSZE/ODIHR Limited Technical Assessment Mission“ zu den Parlamentswahlen und dem Referendum in Lettland aufgehalten; diese Einschränkung war jedoch durch die relativ kurze, nicht ausreichende Vorbereitungszeit bedingt worden. In einem weiteren Fall hatte ODIHR bereits wegen der nicht ausreichenden Kooperation seitens des Gastlandes ganz auf eine Mission verzichtet. Andere Ausnahmefälle gehen

nehmbaren Überlegungen oder Vermutungen ist nicht auszuschließen, daß dieser neue Typ einer Mission des ODIHR in Zukunft durchaus als Alternative für den Umgang mit Wahlen in Mitgliedsstaaten gelten könnte, deren Fähigkeit zu demokratischen Wahlverfahren auf der Grundlage der OSZE-Prinzipien von vorne herein angezweifelt werden muß - was im Hinblick auf eine Reihe von 1999 anstehenden Wahlen in demokratisch „unsichereren“ Staaten durchaus plausibel erscheint.⁷

In ihrer Form unterschied sich die „Election Assessment Mission“ in der Anzahl der Teilnehmer, der Struktur, dem Einsatzgebiet und im Schwerpunkt der Arbeit von einer „klassischen“ Wahlbeobachtungsmission. Der Missions-Aufbau kannte keine Leitung oder die Unterscheidung in Lang- und Kurzzeitbeobachter. Die nur fünfzehn Teilnehmer waren mehrheitlich sogenannte „election experts“ (im folgenden: Wahlexperten), deren Arbeit von einem Koordinationsteam gesteuert und einem Medienanalyse- sowie einem Logistikteam unterstützt wurde.⁸ Vorgesehen war vor allem der Einsatz in den beiden wichtigsten politischen Zentren Almaty und Astana. Der weitere Einsatz der Wahlexperten in der Provinz hing sehr stark von den Kapazitäten der Mission ab: Ein Team mit zwei Personen war fest in Tschimkent (Süd-Kasachstan) stationiert, ein weiteres zunächst in Atyrau (West-Kasachstan), später dann in Pawlodar (Nord-Nordost-Kasachstan), ein drittes, in Almaty stationiertes, hatte sich zusätzlich für einige Tage nach Karaganda (Zentral-Kasachstan) begeben.

auf unterschiedliche Aufgabenstellung zurück - vor allem die verschiedenen, direkt von der OSZE durchgeführten Missionen zur Organisation und Durchführung von Wahlen in Bosnien-Herzegowina.

- 7 Andere mögliche Argumente für die Durchführung der Mission in einer veränderten und stark eingeschränkten Form könnten auch gewesen sein: Die zu erwartenden schwierigen Wetterbedingungen im Winter in einigen (zentralen und nördlichen) Gegenden mit den daraus resultierenden logistischen Schwierigkeiten und eventuellen Gefährdungen für die Mitglieder; sowie die Schwierigkeit, derart kurzfristig und für den Zeitraum über die Feiertage am Jahresende hinweg ausreichend Mitglieder rekrutieren zu können.
- 8 Die klassische Aufgabe von in der Provinz tätigen Langzeitbeobachtern, den Aufenthalt und die Tätigkeit von Kurzzeitbeobachtern logistisch vorzubereiten und zu betreuen, entfiel bei dieser Mission. Im Hinblick auf die Ende 1999 anstehenden Parlamentswahlen in der Republik Kasachstan wurden jedoch zumindest einige Erfahrungen für eine eventuell umfangreichere Mission gesammelt.

Schwerpunkt der Tätigkeit sollte nicht der Wahltag selbst sondern die Vorbereitungen sein. Hierzu gehörte eine Untersuchung der Bestimmungen des (erstmalig für eine Präsidentenwahl angewandten) Wahlgesetzes und ihrer administrativen Umsetzung durch die zentralen und örtlichen Wahlkommissionen und die Wahlkampfteams der Kandidaten. Außerdem sollten die Aufklärung der Wähler über ihre Rechte und den Wahlprozeß sowie das Verfahren zur Wählerregistrierung beurteilt werden. Die Registrierung der Kandidaten war bereits im Verlauf der „Needs Assessment Mission“ untersucht worden. Als ein weiterer Bereich war die Analyse und Bewertung der Medienberichterstattung über den Wahlkampf und die Wahlen vorgesehen, die vor allem in den Händen der Medienexperten lag. Als Ergänzung sollten die Wahlexperten soweit möglich auch in der Provinz einzelne Aspekte der Medienberichterstattung untersuchen.

Am Wahltag selbst waren die einzelnen Teams wie „klassische“ Beobachterteams in verschiedenen Wahllokalen anwesend, um den einzelnen Schritten des Wahlprozesses beizuwohnen. Ihr Urteil hierüber kann jedoch weder im Vergleich zu einer „klassischen“ Beobachtermission noch im Vergleich zu den sonstigen Aspekten dieser Mission ein großes Gewicht haben, da es an einer flächenmäßig ausreichenden Abdeckung der Wahllokale fehlte.⁹ Entsprechend nimmt dieser Teil auch in den offiziellen Stellungnahmen einen bedeutend kleineren Stellenwert ein.

Eine sich aus dem besonderen Status der Mission ergebende Schwierigkeit war die Tatsache, daß die Mitglieder ständig versuchen mußten, den Begriff des „Beobachters“ zu vermeiden. Von allen Seiten, angefangen bei der Zentralen Wahlkommission (die entsprechend dem Wahlgesetz auch nur eine Tätigkeit von Beobachtern kennt), über die örtlichen Verwaltungskräfte, andere internationale und örtliche Beobachter bis hin zu den Medien wurde in der Regel der Begriff des „Beobachters“ verwandt. Erklärungsversuche über den tatsächlichen Status der Mission stießen zumeist auf Unverständnis. Hinzu kam, daß die Osloer Presseerklärung, in der die Ablehnung einer „klassischen“ Beobachtermission begründet worden war,

9 Für ein Land wie die Republik Kasachstan rechnet das ODIHR mit ca. 200 bis 300 notwendigen Lang- und Kurzzeitbeobachtern.

von den staatlichen Stellen in der Öffentlichkeit größtenteils heruntergespielt wurde. Aus diesem Grund gab die Mission am 24. Dezember 1998 in Almaty eine zusätzliche Pressekonferenz, in der nochmals die genaue Aufgabe und Struktur der Mission erklärt wurden. Die Schwierigkeiten in der Terminologie wie auch in der Praxis (in einigen Gesprächen wurden beispielsweise argumentiert, daß wer kein Beobachter sein wolle auch nicht überall Zugang haben und nicht alles sehen könne) waren damit jedoch - vor allem in der Provinz - keineswegs beseitigt, was unter anderem einen reduzierten Kontakt mit den Medien zur Folge hatte.

Neben den Mitgliedern der Mission waren ungefähr siebzig weitere internationale Beobachter in der Republik Kasachstan tätig, die meisten von verschiedenen Institutionen anderer GUS-Staaten, einige angeblich auch aus der Türkei. Unter ihnen waren einige Personen zu beobachten, die unter recht fragwürdigen Umständen und sehr eindeutig für den Amtsinhaber N. Nasarbajew positive Stellungnahmen abgaben. Auf der Grundlage des Wahlgesetzes war außerdem am Wahltag selbst in allen Wahllokalen eine Vielzahl von örtlichen Beobachtern zugegen; auf ihre Rolle ist noch gesondert einzugehen.

3. Vorwahlperiode

Die Präsidentenwahlen am 10. Januar 1999 waren faktisch die ersten Wahlen, die nach dem neuen Wahlgesetz vom 28. September 1995 durchgeführt wurden.¹⁰ Die wichtigste Aufgabe der Mission war daher die Analyse des Wahlgesetzes selbst. Dies geschah (schematisch) in drei Schritten: Erstens durch eine Bewertung der Gesetzesbestimmungen auf ihr Verhältnis zu Inhalt und Geist des Kopenhagener Dokuments; zweitens durch die Bewertung der Umsetzung der Gesetzesbestimmungen in die Praxis; und

¹⁰ Seit den Parlamentswahlen im Dezember 1995 waren einige Bestimmungen des Wahlgesetzes verändert worden. Außerdem war damals aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen der Schaffung des Gesetzes und der Durchführung des Wahlganges in einzelnen Punkten stark improvisiert worden oder sie waren sogar unbeachtet geblieben: Vgl. u.a. den Bericht der damaligen OSZE-Wahlbeobachtungsmission: Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report on the Parliamentary Elections in the Republic of Kazakstan, December 9, 1995.

drittens, als Synthese auch aus den ersten beiden Schritten, durch eine Bewertung der Realität anhand der OSZE-Prinzipien. In der folgenden Analyse einzelner Etappen des Wahlvorbereitungs- und Wahlprozesses sind jeweils die Ergebnisse für alle diese drei Fragestellungen enthalten.

3.1 *Wahlgesetz*

Generell ist festzustellen, daß das Wahlgesetz dem Wortlaut nach zum allgrößten Teil den OSZE-Prinzipien für allgemeine, gleiche, freie, faire und geheime Wahlen entspricht. Jedoch ist es nicht in allen Punkten ausreichend, um auch eine Durchführung von wirklich freien und fairen Wahlen zu gewährleisten. Das Gesetzeswerk betreffende Bedenken sind daher in der Regel nicht „undemokratische“ Gesetzesbestimmungen per se sondern vielmehr das Fehlen von Regelungen, die helfen könnten, Manipulationen oder andere den Prinzipien widersprechende Prozesse zu verhindern.

Als ein ergänzender Punkt bei der Bewertung des Wahlgesetzes selbst ist der bereits angesprochene Entstehungshintergrund des Gesetzes anzuführen, besonders das Fehlen seiner Legitimisierung durch einen Beschluß eines gewählten Legislativorgans.

3.2 *Auswahl und Festlegung des Wahltermins*

Eine der größten Versäumnisse des Wahlgesetzes ist das Fehlen einer ausreichenden Mindestfrist, die zwischen der Verkündung eines Wahltermins und der Abhaltung der Wahlen verstreichen muß. Dieser Zeitraum muß den Behörden die (technische) Vorbereitung des Wahlgangs ermöglichen, muß den potentiellen Kandidaten die Zeit gewähren, sich für eine Kandidatur zu entscheiden und zu qualifizieren, beziehungsweise den registrierten Kandidaten die Möglichkeit geben, ein Programm zu vertreten und auf seiner Grundlage Wahlkampf zu betreiben. Auch muß er den Wählern ausreichend Zeit zur Entscheidungsfindung zur Verfügung stellen. Die einzigen im Gesetz enthaltenen zeitlichen Bestimmungen sind diejenigen für die Nominierung der Kandidaten - sie muß drei Monate vor dem Wahltermin begonnen und zwei Monate vorher beendet werden (Art. 55.2) - und für deren Registrierung (zwei Monate bis 40 Tage vorher, Art. 59.4). Sie dürf-

ten zwar ausreichend für den Nominierungs- und Registrierungsprozeß selbst sein, nicht aber für alle sonstigen genannten Aufgaben. Eine dreimonatige Vorbereitungszeit in einer Demokratie vom Entwicklungsstand Kasachstans, der es besonders an etablierten Parteien und ähnlichen öffentlichen Strukturen mangelt, kann nicht als ausreichend angesehen werden.

Für die Festlegung des überraschend vorverlegten und die notwendige Dreimonats-Frist für die Registrierung der Kandidaten ganz knapp einhaltenden Wahltermins auf den 10. Januar 1999 gab es keine allgemein einsichtigen oder notwendigen Gründe. Allerdings ergaben sich daraus eindeutige Vorteile für den Amtsinhaber. Kleinere Bedenken im Hinblick auf die davorliegenden Feiertage und die klimatischen Bedingungen sind ebenfalls anzuführen.

Dem Amtsinhaber N. Nasarbajew, der selbst noch wenige Tage vor dem Parlamentsbeschluß eine Vorverlegung öffentlich ausgeschlossen hatte, dürfte der frühe Termin vor allem deshalb gelegen gewesen sein, da die Aussichten für seine Wiederwahl zum regulären Termin in zwei Jahren mit größter Wahrscheinlichkeit sehr viel gefährdeter gewesen wären. Einerseits steht die Republik nach Meinung vieler Bürger und wissenschaftlicher Beobachter derzeit unmittelbar vor einer einschneidenden Wirtschaftskrise, in deren Verlauf eine Wiederwahl weitaus schwieriger geworden wäre. Andererseits verfügt Nasarbajew derzeit als einziger Politiker über ein republikweit funktionierendes Netz aus Strukturen und Beziehungen, das weitgehend auf die Akims, die von ihm eingesetzten örtlichen Verwaltungschefs in den verschiedenen Verwaltungseinheiten gestützt ist.¹¹ Durch die derzeit

11 Der Akim (Art. 87 VerfRK) ist auf Ebene der verschiedenen lokalen Verwaltungseinheiten der Republik Kasachstan (Oblast, Rayon, Hauptstädte der Oblaste, Almaty, Astana, sonstige Städte und Gemeinden) der Leiter der Exekutive und vertritt den Präsidenten und die Regierung der Republik. Er wird entsprechend Abs. 4 dieses Artikels vom Präsidenten direkt eingesetzt. Dieser Absatz wurde bei der Verfassungsreform Anfang Oktober 1998 dahingehend verändert, daß die Akims der Rayone oder der sonstigen Städte und Gemeinden (mit Ausnahme der Hauptstädte der Oblaste und der Städte Almaty und Astana) in Zukunft gewählt oder eingesetzt werden können. Damit wird der Präsident nur noch die Akimate in den Oblasten, den Hauptstädten der Oblaste sowie in den Städten Almaty und Astana direkt kontrollieren. Indirekt bleiben jedoch weiterhin alle von ihm abhängig, da er das Recht behält, jeden Akim nach eigenem Ermessen zu entlassen.

zu beobachtende Neuformierung eines großen Teils des Oppositionslagers - vor allem um den schärfsten politischen Widersacher Nasarbajew, den ehemaligen Ministerpräsidenten Kaschageldin - könnte auch dieser Vorteil in wenigen Monaten schon deutlich nachgelassen haben. Ein weiterer Vorteil des überraschenden Wahltermins aus Sicht des Amtsinhabers war auch die Tatsache, daß sein Wahlkampfstab aufgrund der bereits bestehenden Strukturen eine im Vergleich zu den Teams seiner Herausforderer schnellere und effizientere Organisation des Wahlkampfes in der Provinz durchführen konnte. Die fehlende Zeit für die Durchführung des Wahlkampfes oder die Berichterstattung wurde von den Wahlkampfteams seiner Gegenkandidaten und von Medienvertretern immer wieder als eines der einschneidendsten Hindernisse für ihre Tätigkeit angeführt.

Über die Tatsache der eindeutigen Vorteile des frühen Wahltermins für den Amtsinhaber hinaus kann sogar die Vermutung nicht ausgeschlossen werden, daß die Vorverlegung Teil einer langfristigeren Strategie war. Immerhin fügte sich der Wahlgang äußerst günstig in den Rahmen des wirtschafts- und innenpolitisch dominanten Zukunftsprogramms 2030 ein - das vom Präsidenten Mitte 1997 propagierte offizielle Programm über die strategischen politischen und gesellschaftlichen Ziele für die nächsten drei Dekaden.¹² Die dieses Programm begleitenden offiziellen, staatlich blauen Banner im Straßenbild und in öffentlichen Gebäuden (die in ihrer Omnipräsenz oftmals an die alten roten sowjetischen Banner erinnern) waren vielfach kaum von der - privaten - Wahlwerbung des Kandidaten N. Nasarbajew zu unterscheiden. In einigen Fällen, wie bei einem Pro-Nasarbajew-Banner in einem der neuesten und teuersten Kaufpassagen in Almaty, dürfte die Unterscheidung zwischen staatlichem Programm und Wahlkampfeinsatz für viele Bürger nicht mehr zu erkennen gewesen sein, allzumal auch die Worte und Slogans in vielen Fällen ähnlich waren, die Schlüsselbegriffe Zukunft und Stabilität im Mittelpunkt stehend.

12 Vgl. Nursultan A. Nasarbajew, Kasachstan - 2030. Prozwetanije, besopasnost i uluschtschenije blagosostojanija wsech kasachstanzew. Poslanije Presidenta strany narody Kasachstana (Kasachstan - 2030. Aufschwung, Sicherheit und Wohlstandssteigerung für alle Kasachstaner. Botschaft des Präsidenten an das Volk Kasachstans), Almaty 1997.

Nicht völlig unproblematisch war auch die unmittelbare Nähe des Wahltermins zu einigen Feiertagen. Durch den Neujahrstag mit dem anschließenden langen Wochenende (bis zum Sonntag, 3. Januar) entstand eine große Pause in den Vorbereitungen - sowohl für die administrativen Organe als auch für die Wahlkampfteams. Vielfach war zu beobachten, daß einiges, was hätte früher begonnen werden können, bewußt auf die Tage nach dem 3. Januar gelegt worden waren, so beispielsweise das Austeilen der offiziellen Informationsmaterialien an die Wahlbevölkerung oder das Starten von Wahlkampfaktionen. Mitglieder von Wahlbezirkskommissionen bemängelten vereinzelt, daß sie nach dem Gesetz bereits am das lange Neujahrswochenende abschließenden Sonntag, 3. Januar im Wahllokal zur Einlagerung der Wahlscheine anwesend sein mußten. Die weiteren Feiertage, das abendländisch-christliche Weihnachtsfest am 25./26. Dezember und das orthodox-christliche Weihnachtsfest am 7. Januar dürften die Vorbereitungen dagegen weniger beeinträchtigt haben, günstig war die unmittelbare Nähe des letzten Termins aber auf keinen Fall.¹³ Da die Wahlen weder aufgrund von Gesetzesbestimmungen noch aufgrund etwaiger politischer Realitäten unbedingt hätten am 10. Januar stattfinden müssen, hätte die wenig vorteilhafte Nähe zu den Feiertagen durch einen nur wenige Tage späteren Termin schon problemlos vermieden werden können.

Glücklich war der Umstand, daß es am Wahltag im Vergleich zu den üblichen klimatischen Verhältnisse sehr warm war, zwischen einigen Plusgraden in den wärmeren und nur 10-15° C Frost in den kälteren Landesteilen. Die Tatsache aber, daß - wie noch wenige Tage vorher - auch Temperaturen unter 40° C hätten normal sein können und daß es bei dieser Temperatur oftmals ratsam oder verboten ist, die Städte mit den Wagen zu verlassen, stellen den gewählten Termin ebenfalls unter ein ungünstigeres Licht. Ein um nur wenige Tage oder Wochen veränderter Termin hätte hier allerdings noch keine Abhilfe schaffen können. Ein öfter vernehmbares Argument für die Wahlen im Winter war dagegen die Tatsache, daß sich die Städter dann nicht wie im Sommer üblich mehrheitlich in ihren entfernten Gartensiedlungen aufhielten.

13 Der erste Termin spielt im Alltag keine der zweite nur für eine Minderheit eine Rolle, für das öffentliche Leben sind beide Feste ohne Auswirkungen.

Neben allen diesen Überlegungen und Bedenken war jedoch die nicht ausreichende Vorbereitungszeit für die OSZE schließlich der entscheidende Grund für ihre frühe und deutliche Kritik am Wahltermin. Alleine darauf ist ihre noch Anfang Dezember 1998 gestellte Forderung nach einer Verschiebung der Wahlen und ihre Ankündigung, für den Fall des Einhaltens des Wahltermins keine „klassische“ Mission zu schicken, zurückzuführen.

3.3 *Administrative Vorbereitungen*

Die Einrichtung, Zusammensetzung und Funktionen der Organe zur Durchführung von Wahlen in der Republik Kasachstan sind durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 23 des Wahlgesetzes geregelt. Die letzten drei dieser Artikel betreffen die Festlegung von Wahlkreisen und -bezirken. Die oberste für den Wahlprozeß zuständige Behörde ist die vom Parlament auf Vorschlag des Präsidenten eingesetzte Zentrale Wahlkommission (ZWK), die in Astana ihren Sitz hat und zur Zeit von Frau Zagipa Bakujewa geleitet wird. Auf den nächsten Ebenen werden von den entsprechenden Akims verschiedene Territoriale Wahlkommissionen eingerichtet. Für jeden Oblast ist eine Oblast-Wahlkommission (OWK) beziehungsweise für die beiden Städte Almaty und Astana je eine Städtische Wahlkommission (SWK) zuständig. Diesen wiederum unterstehen die in ihrem Gebiet liegenden Rayon-Wahlkommissionen (RWK) beziehungsweise in den zu den Oblasten gehörenden Städten deren SWKen. Den SWKen beziehungsweise den RWKen unterstehen die einzelnen Wahlbezirke in ihren Gebieten. Jeder dieser Wahlbezirke wiederum wird von einer Wahlbezirkskommission (WBK) geführt. Jede Kommission besteht aus einem Vorsitzenden, einem Stellvertreter, einem Sekretär und verschiedenen weiteren Mitgliedern (Anzahl je nach Bestimmungen für die einzelnen Kommissionen). Allen diesen Organen kommen entsprechen dem Wahlgesetz einzelne Aufgaben bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu. Die Arbeit wird in der Praxis auf allen Ebenen vor allem von den Sekretären geleistet, während die Vorsitzenden eher „repräsentativen“ Aufgaben nachkommen.

Für die Zusammensetzung der einzelnen Kommissionen unterhalb der ZWK ist der jeweilige Akim verantwortlich. Da jeder einzelne Akim wiederum direkt oder indirekt vom Präsidenten abhängig ist (vgl. Anm. 11),

steht die administrative Durchführung der Wahlen und damit auch der Präsidentenwahlen faktisch unter der Kontrolle des Präsident selbst. In Gesprächen mit Mitgliedern verschiedener Kommissionen wurde deutlich, daß die Aufgabe für viele eher eine „lästige Pflicht“ ist.¹⁴ In der Regel sind (mit Ausnahme der ZWK) alle Funktionen in den einzelnen Wahlkommissionen ehrenamtlich, die Mitglieder werden von Ihren Arbeitgebern für ihre Aufgaben zum Teil freigestellt, nur sehr wenige (in der Regel ein Mitglied pro Kommission) erhalten eine kleine finanzielle Entschädigung. Mitglieder der WBKen waren zu einem großen Teil aus den Behörden (oft Schulen oder Hochschulen) oder Firmen rekrutiert worden, in denen das Wahllokal untergebracht war. Es dominierte (oftmals hinter vorgehaltener Hand geäußert) der Eindruck, daß keines der Mitglieder dieser Kommissionen, vor allem aber keiner der Vorsitzenden, freiwillig diese Aufgaben übernommen hatte. Während ein Rektor oder Schulleiter wohl alleine schon aufgrund seiner Stellung nicht umhin kam, die Aufgabe anzunehmen, ließen Wirtschaftsrepräsentanten auch durchblicken, daß sie praktisch dazu gezwungen waren, um „im Geschäft zu bleiben“. Diese Vorsitzenden oder Sekretäre der Kommissionen haben dann in der Regel wiederum aus den ihnen Untergebenen und damit von ihnen Abhängigen mit den gleichen „Argumenten“ einen großen Teil der sonstigen Kommissionsmitglieder rekrutiert. Hierdurch bestanden im Apparat zur Durchführung der Präsidentenwahlen vom Amtsinhaber bis auf die unterste Ebene der Wahlkommissionen teilweise bedenkliche Abhängigkeitsketten.

Problemlös, wenn nicht sogar beispielhaft, war die Bekanntmachung und Kennzeichnung der Wahllokale selbst. Die Orte waren zum einen oftmals schon aus früheren Urnengängen bekannt, zudem waren sie alle in den genannten Listen früh in den lokalen Printmedien veröffentlicht worden. Außerdem waren alle Wahllokale bereits in der zweiten Dezemberhälfte durch

14 Die Kommissionen oberhalb der WBKen waren entsprechend der Bestimmungen schon seit längerem formiert worden. Die WBKen selbst (d.h. die Grenzen der Wahlbezirke, die Lage der Wahllokale und die Zusammensetzung der Leitungen der WBKen) waren in einzelnen Fällen zumindest einige Zeit vor dem Wahltermin veröffentlicht worden, die Mehrzahl unmittelbar danach, Mitte Oktober 1998. Ihre Existenz und Zusammensetzung ist nach dem Wahlgesetz von den einzelnen Wahlterminen unabhängig.

große, auffällige Schilder erkenntlich gemacht worden. Kein Wähler dürfte durch das Nicht-Auffinden des Wahllokals an der Stimmabgabe gehindert geworden sein.

Problemlos war auch die Ausstattung der Wahllokale mit den notwendigen Materialien: Urnen, Safe, Staatsflagge, Siegellack, etc. waren stets früh genug vorhanden. In einzelnen Fällen waren die Mitglieder der WBKen bei Schulungen sogar darauf hingewiesen worden, daß alle Zugänge Schnee- und Eisfrei gehalten werden müßten und auch für die Versorgung mit Getränke- und Kuchenverkauf zu sorgen sei. Einzelne Territoriale Wahlkommissionen hatten für die zu ihrem Gebiet gehörenden WBKen Agenden entworfen und ausgeteilt, die detailgenau die einzelnen Schritte der Vorbereitung festhielten.

Es war jedoch auch zu beobachten, daß auf Anordnung und unter der Verantwortung einzelner SWKen Einzelheiten bei der Vorbereitung gegen Gesetzesbestimmungen verstießen. Während die Wahlscheine für die Präsidentenwahlen nach Art. 37.3 des Wahlgesetzes bereits sieben Tage vor dem Wahltermin in den Wahllokalen eingelagert sein müssen (also am Sonntag zuvor), und dann entsprechend einer Anweisung des ZWK durch eine ganztägige Anwesenheit von Milizkräften (Sicherheitskräfte des Innenministeriums; entsprechend Art. 37.5) bewacht werden müssen, war im Plan einer SWK beispielsweise die Anwesenheit der Milizionäre erst ab dem Abend des letzten Freitags vor dem Wahlsonntag festgesetzt worden. Die Wahlscheine selbst wurden nach Angaben der WBKs-Mitglieder in dieser Stadt erst am Samstag morgen ausgeliefert. Auf die Frage nach der Möglichkeit der vorzeitigen Stimmabgabe (nach Art. 41.8 des Wahlgesetzes innerhalb der sieben Tage vor der Wahl in jedem Wahllokal möglich) bei fehlenden Wahlscheinen gab es nur in jedem Wahllokal unterschiedliche und in keinem Fall schlüssige Antworten. Der Vorsitzende der zuständigen SWK reagierte, auf diese grobe Unstimmigkeit einige Tage vor der Wahl angesprochen, äußerst gereizt und verweigerte weitere Auskünfte. Die ihm übergeordnete OWK zeigte sich entsetzt über diese Beobachtungen und versprach umgehende Aufklärung, die jedoch bis zum Wahltag keine Wirkung zeigte. Diese Praxis war ein klarer Verstoß gegen die Gesetzesbestimmungen und eine gravierende Einschränkung des Wahlrechts

der Bürger. Die Tatsache, daß die Wahlscheine in einem benachbarten Rayon, für den die selbe OWK zuständig war, fristgerecht ausgeliefert worden waren und die Milizionäre fristgerecht die Bewachung der Wahllokale übernommen hatten sowie daß diese Beobachtung ein Einzelfall blieb, zeigte, daß es sich nicht um ein generelleres Problem bei der Versorgung mit Wahlscheinen handelte, sondern daß einzelne Territorialen Wahlkommission ihren Pflichten nicht ausreichend nachkamen und dabei auch nicht ausreichend kontrolliert wurden.

Die Ausbildung der Mitglieder der WBKen, die für sie erstellten konkreten Anweisungen über den Verlauf der einzelnen Schritte des Wahlprozesses sowie die Kontrolle ihrer Arbeit war ebenfalls sehr uneinheitlich und in einigen Fällen äußerst bedenklich. Während einige von SWKen veranstaltete Ausbildungsseminare für WBKs-Vorsitzende oder -Sekretäre gut vorbereitet waren und souverän durchgeführt wurden, verliefen andere - auch noch wenige Tage vor der Wahl - chaotisch. In einem Fall waren selbst noch die grundlegendsten Fragen des Wahlprozesses unklar, obwohl das Seminar ein letztes aus einer Serie von zehn gewesen sein und jeweils Teilnahmepflicht bestanden haben soll. Von einer umfassenden und ausreichenden Ausbildung des gesamten Wahlpersonals kann auf keinen Fall die Rede sein, was aber auch oft an der Haltung der „erfahrenen“ Wahlhelfer lag, denen die Neuerungen im Wahlprozeß und ihre Bedeutung sichtlich mehrheitlich nicht bewußt waren. An den Fragen im Verlauf von Vorbereitungsseminaren wurde deutlich, daß vor allem zwei Aspekte für die Wahlhelfer problematisch waren: die Rechte der verschiedenen Beobachter im Wahllokal sowie das Ausfüllen der Protokolle über die Öffnung der Wahllokale beziehungsweise über das Auszählen der Stimmen. Beide Punkte erwiesen sich dann später am Wahltag ebenfalls als besonders problematisch.

Von offizieller Seite wurden kaum Kosten und Mühen gescheut, die Bevölkerung früh genug auf den Wahlgang hinzuweisen und aufzufordern, zur Wahl zu gehen. Banner und Hinweisschilder pflasterten geradezu manche Straßen oder Plätze in den Städten. Selbst die staatliche Airline rief in einigen Fällen nach den Sicherheitshinweisen vor dem Abheben zum Urnengang auf. Problematisch war hierbei wiederum der Umstand, daß nicht

alle offiziellen Wahlauftrufe von der Wahlwerbung des Amtsinhabers deutlich zu unterscheiden waren. Auch kann man diese staatlichen Aktivitäten dahingehend kritisch beurteilen, daß mit ihnen letztlich eine hohe Wahlbeteiligung erreicht werden sollte, die wiederum vor allem ein Vorteil für den Amtsinhaber darstellt: Weniger wegen seines Anteils an den Wählerstimmen an sich, sondern vielmehr durch seine Reputation im Ausland bei einem Sieg mit hoher Wahlbeteiligung - ein Fakt, dessen Sinn sich erst bei Berücksichtigung der sowjetischen Tradition erschließt.

Die für die Republik Kasachstan nicht unproblematische Sprachenfrage stellte (mit wenigen Ausnahmen, siehe Kapitel 3.4) keine weitere Schwierigkeit im Wahlprozeß dar. Wie alle offiziellen Dokumente in der Republik Kasachstan waren auch die Wahlscheine und die Protokolle zweisprachig.

3.4 Registrierung und Zulassung der Kandidaten

Im Wahlgesetz ist der Prozeß der Registrierung der Kandidaten für die Präsidentenwahlen in den Art. 54-59 geregelt. Kandidaten können sich selbst zur Registrierung vorschlagen oder von öffentlichen Vereinigungen vorgeschlagen werden. Wenn der Vorschlag zugelassen wurde, müssen sie innerhalb eines Monats in mindestens zwei Drittel aller Oblaste (bzw. die Städte Almaty und Astana) von zwei Prozent der Wähler Unterschriften sammeln, eine am Mindestlohn orientierte Summe zahlen und ein medizinisches Gutachten vorlegen. Erst dann sind sie als Kandidaten registriert.

Die Tatsache, daß mindestens zwei Kandidaten bereits zu diesem Zeitpunkt die Registrierung verweigert worden war, stellt neben der Hinweise auf die fehlende Vorbereitungszeit für die Wahlen den fundamentalsten Kritikpunkt der OSZE sowie auch anderer den Prozeß begleitender Institutionen dar.¹⁵ Akeschan Kaschageldin, im November 1997 vom Präsidenten entlassener ehemaliger Ministerpräsident, und Amantai-Kachi Asylbek, ein ehemaliger Dissident scheiterten beide an der am 8. Mai 1998 in das Wahlgesetz eingefügten Klausel, die von Gerichten verurteilte Personen von der

15 Unter anderem kritisierten auch das U.S. Department of State und die Europäische Kommission in offiziellen Stellungnahmen diese Punkte.

Registrierung ausschließt.¹⁶ Hinsichtlich der Vergehen der beiden und der gegen sie verhängten Strafmaße (Kaschageldin war Anfang Oktober 1998 wegen der Teilnahme an einer Veranstaltung einer nicht registrierten NGO mit dem Namen „Für ehrliche Wahlen“ und Asylbek bereits früher im Jahr wegen eines nicht zugelassenen öffentlichen Gebet zu jeweils wenigen Tagen Haft verurteilt worden) sowie der Behandlung der Fälle durch die Gerichte (Kaschageldin war nur einer von wenigen ausgesuchten Teilnehmern der Veranstaltung, die auch verurteilt wurden, außerdem wurde gegen ihn in Abwesenheit verhandelt) war die ihnen von der ZWK verweigerte Zulassung ihrer Registrierung unverhältnismäßig. Nach Einschätzung der OSZE verstieß dieses Vorgehen gegen die Bestimmungen des Kopenhagener Dokuments, wonach ein Ausschluß von Personen, sich um ein öffentliches Wahlamt zu bewerben, vollständig gerechtfertigt sein muß.

Die Bestimmung des Wahlgesetzes, daß ein Kandidat für die Präsidentenwahlen eine Gebühr in Höhe eines tausendfachen Mindestlohnes zahlen muß (Art. 59.2), kann - nicht zuletzt angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Situation im heutigen Kasachstan - einer Diskriminierung gleichkommen.

Bedenklich ist außerdem auch die Bestimmung des Art. 54.2, wonach ein Kandidat für die Präsidentenwahlen flüssige Sprachkenntnisse in der Staatssprache (Kasachisch) vorweisen können muß. Regelungen, wie dies überprüft und bewertet werden soll, fehlen jedoch. Diese Einschränkung kann zudem in einem Land mit einem Anteil von Nicht-Kasachen von über 50 % sowie der per Verfassung dem Kasachischen gleichgestellten Verwaltungssprache Russisch (Art. 7.2 VerfRK) durchaus ungerechtfertigt diskriminierend sein. Interessant waren in diesem Zusammenhang Berichte über Wahlkampfauftritte des Kandidaten G. Kasymow: Er sei des Kasachischen nur mühsam mächtig gewesen und habe in dieser Sprache gestellte Fragen erst nach längerer Zeit und mit Übersetzungshilfen auf Russisch beantworten können.

16 Art. 4.4.2 Wahlgesetz; siehe Kapitel 1 zum Hintergrund dieses Artikels.

3.5 *Registrierung der Wähler*

Die Wählerregistrierung wird in den Art. 24-26 des Wahlgesetzes geregelt.¹⁷ Sie wird durch die WBKen durchgeführt. Grundlage für den Eintrag eines Wählers in das Wählerverzeichnis eines Wahlbezirks ist nach Art. 24.3 der Wohnsitz. Wie dieser festgestellt wird, läßt das Wahlgesetz jedoch offen. Die Wählerlisten müssen fünfzehn Tage vor einer Präsidentenwahl in den Wahllokalen öffentlich zugänglich gemacht werden, damit die Wähler die Richtigkeit der Einträge überprüfen und gegebenenfalls Änderungen, Aufnahmen oder Streichungen bei der WBK oder aber vor Gericht beantragen und durchsetzen können (Art. 26.1, 3 und 4).

Die Regelungen über das Führen der Wählerverzeichnisse gewährleisten einen offenen und kontrollierten Vorgang der Wählerregistrierung. Besonders positiv hervorzuheben ist der im Gesetz genau geregelte Vorgang des Protestes gegen Einträge oder Nicht-Einträge in die Wählerlisten bei der WBK oder auch auf gerichtlichem Weg. Nennenswerte Schwierigkeiten oder Unregelmäßigkeiten bei der Veröffentlichung der Wählerverzeichnisse waren nicht feststellbar. Sie waren in der Regel innerhalb der gesetzlichen Frist einsehbar, in einigen Wahllokalen beispielhaft durch einen leicht auffindbaren Aushang, in anderen kam es vor, daß die Wähler sich erst zu einer die Verzeichnisse betreuenden Person durchfragen und die Listen dann in einem Ordner einsehen mußten. Von der Kontrolle der Einträge in die Wählerverzeichnisse machten die Wähler einen teilweise recht lebhaften Gebrauch, wobei sie immer wieder einzelne Namens- oder Adressangaben korrigieren ließen.

Generelle Bedenken bei der Wählerregistrierung gibt es allerdings hinsichtlich der Erstellung der Wählerverzeichnisse selbst. Der Vorgang basierte für die Präsidentenwahl auf einigen Erlassen der ZWK und vor allem auf den Erfahrungen der WBKs-Mitglieder. Die Wahlbezirke wurden in der Regel unter den Mitgliedern der WBKen aufgeteilt, so daß jedes für einige Häuser oder Straßenzüge verantwortlich war. Sie erkundeten durch Tür-zu-Tür-Gänge die jeweiligen Bewohner der Gebäude und führten ihre Erkenntnisse in einem vorläufigen Verzeichnis für den Wahlbezirk zu-

¹⁷ Vgl. zu Sonderbestimmungen für einzelne Wählergruppen auch Kapitel 4.4.

sammen. Bemerkenswert ist erstens, daß ihnen dabei keine weiteren Hilfsmittel, etwa Verzeichnisse vergangener Wahlen oder polizeiliche Listen zur Verfügung standen. Auf die Möglichkeit der Verwendung von Listen vorhergegangener Urnengänge¹⁸ angesprochen, antworteten sowohl WBK- als auch SWK-Mitglieder in der Regel, daß diese wegen der hohen Mobilität besonders in den Städten nutzlos sei. Die neu erstellten vorläufigen Verzeichnisse wurden von den SWKen oder RWKen geprüft und als Wählerverzeichnisse genehmigt. In einem Fall wurde bekannt, daß die SWK in 11 von 80 Wahlbezirken einer Stadt bei der Genehmigung eine zu geringe Wählerzahl festgestellt hatte. Als Vergleich hatten ihr nach eigenen Angaben Listen über den Energie- und Wasserverbrauch in den Wahlbezirken vorgelegen, die vom staatlichen Monopolisten für Energie- und Wasserversorgung (KSK) zur Verfügung gestellt worden waren. Anhand des Verbrauchs war festgestellt worden, daß in den Bezirken noch mehr Bewohner als die bereits registrierten leben mußten. Teilweise waren bei Zweifeln angeblich schließlich sogar Angaben polizeilicher Stellen verwandt worden, deren Herkunft jedoch nicht eindeutig zu bestimmen war.

Zum zweiten war festzustellen, daß die WBKs-Mitglieder in der Regel mit der Wählerregistrierung überfordert waren, die sie zu einem großen Teil neben ihrer regulären Arbeit durchführen mußten. Viele von ihnen rekrutierten daher an ihren Arbeitsplätzen weitere Helfer, die es übernahmen, von Türe zu Türe zu gehen und die Listen zu erstellen. Über den Status dieser Personen gibt es jedoch keine rechtlichen Regelungen, offiziell wurden diese Helfer bei keiner Stelle registriert. Sogar von höheren Stellen wurde erklärt, daß sie den in der Sowjetzeit üblichen „Agitatoren“ entsprächen, die damals alle Personen in ihrem Wohnhaus oder -gebiet kannten und zur Wahl aufforderten. Da durch diese Praxis der Registrierungsprozeß nicht mehr in den Händen der verpflichteten Mitglieder der WBKen lag, war auch eine unkontrollierte Verquickung von Agitation und Registrierung nicht mehr auszuschließen.

18 Referendum und Parlamentswahlen 1995 sowie verschiedene spätere Regionalwahlen.

Aber auch über die technischen Details hinaus war die Praxis der Zusammenstellung der Wählerlisten bedenklich, da die die Listen führenden Mitglieder der WBKen eine recht weitgehende Kontrolle über die von ihnen registrierten Wähler ausüben konnten. Sie (beziehungsweise ihre Helfer) besuchten die Wähler in den Tagen direkt vor der Wahl nicht nur noch ein zweites Mal (um „Einladungen“ mit der Adresse des Wahllokales sowie die Informationsbroschüren über den Wahlprozeß zu verteilen - für beide Vorgänge gibt es keine gesetzliche Regelung, allenfalls Beschlüsse der ZWK), sie trafen auch am Wahltag selbst oft auf „ihre“ Wähler, wenn sie - etwa nach den besuchten Hausnummern oder Straßenzügen sortiert - im Wahllokal gegen Unterschrift die Wahlscheine ausgaben. Und es war auch keineswegs ausgeschlossen, daß sie am Wahltag mit der mobilen Urne die von ihnen bereits registrierten Häuser oder Straßenzüge ein weiteres Mal besuchten und dabei aufgrund ihrer genauen Kenntnisse über die Einwohnerschaft einen sehr guten Überblick darüber hatten, welche Personen noch ihre Stimme abgeben „könnten“ (ausführlicher hierzu Kapitel 4.3).

Zusammenfassend kann für die Erfassung der Wähler in Wählerverzeichnisse festgehalten werden, daß der Prozeß teilweise willkürlich und daher nicht mehr eindeutig nachvollziehbar beziehungsweise kontrollierbar war. Dadurch entstanden sogar Möglichkeiten, daß die Stimmabgabe bestimmter Wähler beeinflußt werden konnte.

3.6 *Wahlkampf*

In den Art. 27-32 des Wahlgesetzes sind die für den Wahlkampf der Präsidentschaftskandidaten geltenden Regelungen enthalten. Sie garantieren allen registrierten Kandidaten einen fairen Wahlkampf. Als bedenklich ist alleine der Zugang der Kandidaten zu den Medien nach Art. 28 zu betrachten (dazu gesondert Kapitel 3.7). Alle Kandidaten können auf den einzelnen Verwaltungsebenen durch Repräsentanten und Initiativgruppen unterstützt werden (im folgenden kurz: Wahlkampfteams), deren Mitglieder bei den Wahlkommissionen registriert werden müssen. Diese sollen in Fragen der Organisation des Wahlkampfes von den staatlichen Behörden unterstützt werden. Nur in Einzelfällen wurden von den Wahlkampfteams der Herausforderer des Amtsinhabers Klagen über eine fehlende oder mangel-

hafte Unterstützung geäußert, beispielsweise daß ihnen Schwierigkeiten bereitet worden waren, Räume zu finden oder einen Telefonanschluß zu bekommen. In der großen Mehrzahl war dagegen zu beobachten und zu hören, daß alle Wahlkampfteams gut mit örtlichen Behörden zusammenarbeiteten.

Ein Wahlkampf im wirklichen Sinne des Wortes fand kaum statt. Wenn überhaupt, dann wurde die öffentliche Bühne (respektive die Medien) fast ausschließlich vom Amtsinhaber in Anspruch genommen. Dabei wiederum bestand in einigen Fällen die Problematik, daß nur schwer eine klare Unterscheidung zwischen seiner Wahlkampagne und offiziellen, amtlichen Aktionen der Regierung, der ZWK oder sonstiger Verwaltungen gemacht werden konnte.

Ein Grund für die schwachen Wahlkampfaktivitäten vor allem der Opposition war die fehlende Vorbereitungs- und Kampagnenzeit, was von Wahlkampfteams aller drei Gegenkandidaten wiederholt und scharf kritisiert wurde. Desweiteren wirkten sich - verbunden mit dem Zeitfaktor - die Größe des Landes und die das Reisen einschränkenden winterlichen Wetterbedingungen erschwerend auf die Führung eines flächendeckenden Wahlkampfes aus.

In der Provinz dürfte der Kandidat N. Nasarbajew das bei weitem größte Besuchsprogramm gehabt haben. Dabei kam es allerdings auch zur Verquickung von Pflichten des Amtsinhabers mit der Werbekampagne des Kandidaten, beispielsweise wenn er routinemäßig die Akims der Oblaste zur Übergabe der Rechenschaftsberichte besuchte und dies mit öffentlichen Auftritten verband. In diesen Fällen gab es teilweise widersprüchliche Aussagen hinsichtlich der zweifelhaften Trennung von offiziellem Programm und Wahlkampfveranstaltung. Die Kandidaten G. Kasymow und S. Abdildin versuchten ebenfalls, so gut es ging wichtige Städte und Orte in der Provinz zu besuchen. Hierbei absolvierten sie meist ein strenges Programm, bestehend vor allem aus Ein-Mann-Vorträgen mit einem anschließenden kurzen Frage/Antwort-Teil vor meist „eigenem“ Klientel. Die Verbindungen Kasymows zum Zolldienst der Republik Kasachstan wurde in einem Bericht über eine seiner Veranstaltungen deutlich, an der angeblich

mehrere Dutzend Zollbeamte in Uniform hätten teilnehmen „müssen“. Der Kandidat E. Gabbasow hatte ebenfalls einige Besuche in der Provinz geplant, jedoch Mitte Dezember öffentlich im Fernsehen erklärt, daß er nicht durch das Land reisen und keinen Wahlkampf machen werde.

Ein weiterer Grund für den weitgehend nicht stattgefundenen Wahlkampf war die unzureichende finanzielle Ausstattung der einzelnen Wahlkampfteams, die von allen Seiten, auch von der des Amtsinhabers, in verschiedenen Gesprächen immer wieder angeführt wurde. So berichteten mehrere örtliche Wahlkampfgruppen, daß sie gerne die Medien mit mehr Werbeinformationen versorgt hätten, dafür aber nicht zahlen konnten. Gründe hierfür könnten gewesen sein, daß den zentralen Wahlkampfteams der Kandidaten selbst nicht immer ausreichende Mittel zur Verfügung standen, oder aber, daß diese Mittel nicht schnell genug weitergeleitet wurden (einige lokale Teams hatten beispielsweise Ausgaben ausgelegt und warteten noch auf die eingehenden Zahlungen). Die Wahlkampffinanzierung für die Präsidentenwahlen an sich ist in den Art. 33-36 und vor allem 58 des Wahlgesetzes geregelt, wobei die Regelung entscheidend ist, daß allen Kandidaten ein Höchstgrenze für die Ausgaben gesetzt ist: Hiernach darf nur das 3.000fache des Mindestlohnes von den Kandidaten selbst zur Finanzierung herangezogen werden, zusätzlich dazu maximal das 5.000fache des Mindestlohns von der öffentlichen Vereinigung, die den Kandidaten nominiert hat, und das 10.000fache des Mindestlohns aus Spenden von Bürgern und Organisationen der Republik Kasachstan. Bedenklich ist die Tatsache, daß ein Kandidat, der nicht von einer öffentlichen Vereinigung nominiert wurde sondern sich selbst vorgeschlagen hat, mit einem kleineren Wahlkampfbudget auskommen muß, selbst wenn er das Geld aus eigenen Mitteln bereitstellen könnte. Gleiche Ausgangsbedingungen würden zumindest theoretisch erst dann bestehen, wenn Kandidaten, die sich selbst vorschlagen, aus einer anderen Quelle einen Beitrag in Höhe von maximal das 5.000fache des Mindestlohns für den Wahlkampf heranziehen dürften. Ob diese Höchstgrenzen für das Wahlkampfbudget bei den Präsidentenwahlen am 10. Januar 1999 eine Rolle gespielt haben, entzieht sich meiner Kenntnis. In der Realität war übrigens ein deutlicher materieller Mehraufwand auf der Weite des Amtsinhabers festzustellen: Seine Poster dominierten in

Almaty und auch in der Provinz das Stadtbild (nur von ihm gab es überhaupt große Poster) und die Kalender mit seinem Konterfei waren häufiger zu sehen als die der anderen Kandidaten. Mit Ausnahme der Wahlkampfteams des Kandidaten S. Abdildin (sie arbeiteten vor allem mit hektografierten Schriften und schlecht gedruckten Programmen) verfügten aber auch die anderen Teams über teilweise aufwendiges Material, wie Broschüren, kleine DinA-4-Plakate, Kalender, bedruckte Plastiktüten, wenn auch in der Provinz oftmals erst unmittelbar vor der Wahl.

Ein weiteren Grund für den ausgebliebenen Wahlkampf war die offensichtliche größere Bekanntheit, Popularität und damit Überlegenheit des Amtsinhabers. Die Wahlkampfteams der Gegenkandidaten äußerten öfters ihre Verzweiflung über die Unbekanntheit ihrer eigenen Kandidaten. Entscheidender jedoch dürfte die breite Unterstützung für den Amtsinhaber von verschiedenen Seiten gewesen sein. Mehrere Bewegungen und Vereinigungen hatten sich den Einsatz für ihn auf die Fahnen geschrieben, es rollte ein (Eisenbahn-) Zug von Unterstützern mehrere Wochen durch das Land, besetzt mit vielen bekannten Künstlern, die „Bewegung für die Jugend“ organisierte an mindestens zwanzig Orten im Dezember und Anfang Januar ein großes Konzertspektakel mit dem Titel „Wir wissen, wen wir wählen“, das alleine aufgrund seines kulturellen Wertes (aus den Bereichen Klassik, Pop und Rock waren die bekanntesten Größen des Landes vertreten, einige sogar aus Rußland) ein großes wenn nicht das bisher größte Ereignis für diese Städte und ihre Bewohner war. Auch andere lokale Gruppen organisierten auf ihren Ebenen oftmals entsprechende Veranstaltungen. Bei der Finanzierung solcher Spektakel dürfte der Amtsinhaber aufgrund seiner Popularität ebenfalls eindeutige Vorteile gehabt haben, beispielsweise unterstützten örtliche Unternehmen das große Konzert vor Ort durch materielles Sponsorship (Transport, Logistik, etc.). Dies alles dürfte mehrheitlich aus freier Entscheidung der Künstler, Sponsoren oder Privatpersonen geschehen sein, es ist aber nicht auszuschließen, daß sich auch einige vor allem deswegen vor den Wagen des Amtsinhabers spannen ließen, um keine Nachteile von den Verwaltungen befürchten zu müssen, im Geschäft bleiben zu können, etc. Außerdem stellte sich ein weiteres Mal die Frage nach der Verquickung von verschiedenen Behördentätigkeiten (v.a. Aki-

mate) mit der Organisation dieser Wahlkampagnen des ihnen übergeordneten und sie jederzeit entlassen könnenden Amtsinhabers.

Auffallend war das große Desinteresse breiter Bevölkerungskreise am Wahlkampf. Die wichtigsten vernehmbaren Argumente hierfür waren, daß das Resultat sowieso schon längst bekannt sei, daß zwei Kandidaten (G. Kasymow und E. Gabbasow) sowieso nur Marionetten des Amtsinhabers seien und daß doch alles nur eine Show für das Ausland sei. Bezeichnend war, daß im Verlauf eine der „Wir wissen, wen wir wählen“-Konzertes, als die Stimmung aufgrund der vielen musikalischen Highlights am kochen war, der Versuch, Werbung für den Amtsinhaber zu machen, völlig daneben ging. Als einer der bekannten Künstler den Vornamen „Nursultan“ in das Mikrofon rief, war von den ca. 1500 angeheizten Zuhörern nur ein kaum vernehmbares „Nasarbajew“ zu hören, der geplante Applaus an dieser Stelle blieb sogar ganz aus.

3.7 Medien und Wahlkampf¹⁹

Das Wahlgesetz erwähnt die Medien und ihre Rolle im Wahlkampf vor allem in Art. 28.3, demzufolge allen Kandidaten das Recht zusteht, eine fünfzehnminütige Fernsehsendung, eine zehnminütige Radioansprache und zwei Artikel in den staatlichen Zeitungen frei zu gestalten. Diese Möglichkeiten wurden von allen vier Kandidaten in Anspruch genommen.

Über diese Beiträge hinaus konnten alle Kandidaten die Medien gegen Bezahlung für ihre Werbezwecke nutzen beziehungsweise die Medien berichteten selbst über sie. In diesen beiden Formen der Medienpräsenz dominierte mit großem Abstand der Amtsinhaber N. Nasarbajew, ob in staatlichen oder privat geführten Medien, ob im Fernsehen, im Radio oder in den Printmedien. Zum einen dürfte sein Wahlkampfteam weitaus mehr finanzielle Mittel vor allem für Zeitungsanzeigen ausgegeben haben - auch wenn vereinzelt zu hören war, daß auch diese Mittel nicht immer ausreich-

19 Vgl. zu diesem Bereich die ausführlicheren Analysen des ODIHR (siehe den in Anm. 1 genannten Bericht) sowie v.a. des Europäischen Medieninstituts (EIM), Düsseldorf (siehe vorerst den Preliminary Report vom 11. Januar 1999: Monitoring the Media Coverage of the Kazakstan Presidential Elections; der Abschlußbericht ist für Ende März 1999 geplant).

ten und Beiträge wegen mangelnder Bezahlung abgelehnt wurden. Zum anderen kam es bei den meisten Medien zu einer eindeutig feststellbaren Bevorzugung des Amtsinhabers, für die es mehrere Gründe gegeben haben dürfte: Wie viele Medienvertreter feststellten, kommt dem amtierenden Präsidenten erstens alleine aufgrund seines Amtes automatisch ein großer Teil der Medienberichterstattung zu. Es war jedoch nicht zu übersehen, daß er auch über diese Rolle hinaus mit seinem Wahlkampf viel mehr im Interesse der Medien stand als seine Gegenkandidaten. Ein zweiter Grund war das generell sehr kleine Wissen um die Gegenkandidaten und ihre Wahlkampfaktivitäten. Hierfür machte jede Seite die jeweils andere verantwortlich: Vertreter der drei Kandidaten beklagten sich immer wieder über die schlechte Behandlung durch die lokalen Medien. Daraufhin gefragt, ob sie denn überhaupt versuchten, die örtlichen Medien mit Informationsmaterial zu versorgen, wiesen sie teilweise auf ihre eigene schlechte Ausstattung und die mangelnde Zeit hin, meistens aber auch resigniert darauf, daß sie bei vielen Medien sowieso keinen Erfolg haben würden, da diese nur über den Amtsinhaber berichten würden oder dürften. Viele lokale Medienvertreter beklagten sich wiederum, keine Informationen von den Wahlkampfteams erhalten zu haben und daher kaum über diese Kandidaten berichtet zu haben. Einige lokale Zeitungen begnügten sich beispielsweise damit, Artikel über einzelne der Kandidaten aus nationalen Blättern nachzudrucken. Nachgefragt, wie sie ihre eigene Rolle im Wahlkampf sehen würden, zeichneten viele ein sehr passives Bild, das einen eigenen Einsatz zur Gewinnung von Informationen, selbst recherchierte Berichte und ein offenes Forum für die Kunden fast durchweg ausschloß. Ein dritter Punkt für die Überlegenheit des Kandidaten N. Nasarbajew in der Berichterstattung, der sich allerdings nicht mit Fakten nachweisen läßt und in Gesprächen nur selten mit relativ eindeutigen Worten bestätigt wurde, ist die faktische Selbstkontrolle beziehungsweise -zensur der Medien. Die Republik Kasachstan kannte in den vergangenen Jahren eine größere Zahl von Repressalien gegen oppositionelle Medien, die allen Medienvertretern deutlich gemacht haben dürften, wie weit sie gehen dürfen und welche Vorteile

ein vorauseilender Gehorsam in der Berichterstattung haben dürfte.²⁰ Nicht ganz ohne Folgen für die Überlegenheit des Amtsinhabers in der Medienberichterstattung dürfte viertens auch die Tatsache gewesen sein, daß seine Tochter, Dariga Nasarbajewa, Präsidentin einer der wichtigsten staatlichen Fernsehkanäle (Chabar) ist, auch wenn sie für den Zeitraum des Wahlkampfes offiziell ihre Tätigkeit ruhen ließ.

Die lokalen Medien in der Provinz schienen mit wenigen Ausnahmen noch viel weniger für eine ausgeglichene und ausreichende Berichterstattung in der Vorwahlzeit geeignet zu sein. Die Abhängigkeit von der örtlichen Macht und auch das weitverbreitete Desinteresse in einem relativ harten Konkurrenzkampf verhinderten vielfach die Wahrnehmung des Auftrags, die Wähler über die Wahlmöglichkeiten zu informieren. Als auf einer Pressekonzferenz russischer Wahlbeobachter am Tag nach der Wahl die unrühmliche Rolle der örtlichen Medien bei der Berichterstattung über die Kandidaten, ihre Programme und ihre Wahlkampfaktivitäten hervorgehoben wurde, entstand zwischen den anwesenden Medienvertretern und Vertretern einzelner Wahlkampfteams eine heftige Diskussion, in der beide Seiten eigene Versäumnisse eingestehen mußten. Diese Schwierigkeiten müssen letztlich losgelöst vom Wahlprozeß betrachtet und analysiert werden, da die faktische „Selbstzensur“ vieler Medien in der Republik Kasachstan ein grundsätzlicheres und strukturellere Lösungen (seitens des Staates) bedürfendes Problem ist und es umfassenden Lernprozesses bedarf, damit sich die Medien (ihrerseits) ihrer informierenden Rolle in der Gesellschaft bewußt werden.

3.8 Wähleraufklärung

Die vor allem mit Sendungen im staatlichen Fernsehen (tägliche Wiederholung eines ungefähr fünfminütigen Informationsfilmes im Abendprogramm) und durch die von den WBKs-Mitgliedern an alle Haushalte auszuteilenden Informationsbroschüren betriebene Aufklärungskampagne der

20 Vgl. hierzu u.a. auch die entsprechenden Kapitel in den Menschenrechtsberichten des U.S. Department of State (Kazakhstan Report on Human Rights Practices for 1997, 30.01.1998), von amnesty international (Jahresbericht, Frankfurt/Main 1998) und von Human Rights Watch (Human Rights Watch World Report 1998).

ZWK, die bereits Mitte Dezember begonnen worden war, war äußerst ausführlich und völlig neutral. Sie bot interessierten Wählern eine ausreichende Möglichkeit, sich ausreichend über die Rechte und den Verlauf des Wahlprozesses zu informieren. Die Printmedien, besonders in der Provinz, beteiligten sich nur sehr wenig an der Aufklärung der Wähler. Von offizieller Seite wurde ihnen offensichtlich lediglich die Veröffentlichung der Listen mit den Wahlbezirken, Wahllokalen und WBKs-Mitgliedern aufgetragen. Eigene Recherchen und Berichte zur Aufklärung der Wähler über die technischen Seiten des Wahlganges wurde von ihnen so gut wie nicht betrieben und veröffentlicht, da „das keine Leser anziehe“.

In der Bevölkerung war vereinzelt eine unzufriedene Stimmung hinsichtlich der staatlichen Aufklärungen zu verspüren. Vor allem wurde die allzu häufige Ausstrahlung des Informationsfilms kritisiert. Außerdem hatten nicht alle Haushalte bis zum Wahltag die Informationsbroschüren erhalten, was wohl vor allem von der Zuverlässigkeit der WBKs-Mitglieder abhing; ein genereller Mangel an Broschüren war jedenfalls nicht festzustellen.

Zusätzlich wurde von der ZWK noch ein Plakat für jeden der vier Kandidaten gedruckt und allen Wahlkommissionen und Wahllokalen zum Aushang in großer Zahl zur Verfügung gestellt. Hierin konnten sich die Wähler über den Lebenslauf und das Programm der Kandidaten informieren, außerdem waren diese auch auf Fotos sichtbar. Diese gleich gestalteten Plakate wurden in vielen Wahllokalen in den Tagen vor der Wahl aufgehängt, in der Regel alle vier nebeneinander. Die einzige Verwirrung bestand darin, ob sie am Wahltag selbst noch hängen bleiben dürften, da es sich ja nicht nur um Information sondern auch um Agitation handeln könne.

4. Verlauf des Wahltags

4.1 Öffnung der Wahllokale

Die Öffnung der Wahllokale um 7 Uhr morgens verlief weitgehend entsprechend den Bestimmungen des Wahlgesetzes (Art. 40). Auffällig war, daß die WBKs die Vorbereitungszeit sehr unterschiedlich nutzten: Während in einigen Wahllokalen jede Einzelheit akkurat beachtet worden war

wurde in anderen Fällen deutlich, daß der Schwerpunkt der Vorbereitung eher auf der Unterhaltung und Verköstigung der WBKs-Mitglieder gelegen hatte. Küchen und Gemeinschaftsräume, in die sie sich zurückziehen konnte, waren manchmal die besser organisierten Orte. Dieser Unterschied war in vielen Fällen über den ganzen Tag hinweg festzustellen, in ersteren Wahllokalen wurden alle Schritte inklusive der Stimmenauszählung möglichst genau nach Vorschrift vollzogen, in letzteren wiederholten sich die Ungenauigkeiten und Nachlässigkeiten immer wieder. Diese Beobachtung macht deutlich, wie sehr der Verlauf der Wahlen nicht nur von administrativen Vorbereitungen und Schulungen abhängt, sondern auch von den Einstellungen und Charakteren der Wahlhelfer und Kommissionsmitglieder.

Eine große Schwierigkeit bei der Öffnung der Wahllokale war, daß das Protokoll über die Eröffnung des Wahllokales (in dem vor allem die Zahl der vorhandenen Wahlscheine und die vorhandenen Umschläge mit in der Woche zuvor von Wählern bereits ausgefüllten und hinterlegten Wahlscheinen bestätigt werden mußte) in den allermeisten Fällen nicht umgehend ausgefüllt wurden, sondern irgendwann im Lauf des Tages. In der Regel wurde das mit dem Umstand entschuldigt, daß die Wahlscheine ja schon bei ihrem Eintreffen gezählt worden seien, keine „Vorwähler“ gekommen seien und am Morgen schließlich so viel zu tun gewesen sei. Wie gering das Verständnis war, daß das Protokoll ein amtliches Dokument ist, wurde zudem dadurch deutlich, daß in einzelnen Fällen die noch nicht ausgefüllten Formulare bereits von einzelnen WBKs-Mitgliedern unterschrieben worden waren.

4.2 Wahlgang

Die Existenz der Prinzipien für freie, allgemeine, gleiche und geheime Wahlen in der Republik Kasachstan (Art. 3.2 und 33 VerfRK, Art. 2-9 Wahlgesetz) sowie die konkreten Regelungen über die Durchführungen der Wahlen (vor allem Art. 39 und 41f. Wahlgesetz) kann - vor allem unter Berücksichtigung der nur wenige Jahre zurückliegenden Verhältnisse - als ein großer Gewinn für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in diesem Land betrachtet werden. Aufgrund einiger problematischer Einzelheiten bezüglich von Sonderregelungen für mobile Wahlurnen und „besondere“ Wahl-

bezirke (siehe Kapitel 4.3 und 4.4) und der wiederholten und in mehreren Punkten fehlerhaften Umsetzung der Prinzipien und Regelungen in die Praxis muß diese Einschätzung jedoch eingeschränkt werden.

Verstöße gegen die geltenden Regelungen waren unter anderem: In außerordentlich großer Zahl erhielten Wähler auf Verlangen für mehrere Personen Wahlscheine, unterschrieben für deren Empfang im Wählerverzeichnis mehrfach und warfen sie ausgefüllt in die Urne (proxy voting); dieses Verhalten wurde in keinem einzigen Fall durch Mitglieder der WBKen verhindert. Verschiedentlich gingen mehrere Wähler in eine Wahlkabine (Familien ebenso wie fremde Wähler, die sich nichts daraus machten, daß die Kabine schon besetzt war). Ab und zu suchten Wähler bei der Auswahl der Kandidaten Rat bei Mitgliedern der WBKen und erhielten diesen in machen - allerdings wenigen - Fällen auch. Viele Mitglieder der WBKen hatten bereits unterschriebene Wahlscheine vorbereitet, obwohl die Unterschrift erst beim Austeilen vor den Augen des Wählers gegeben werden sollte. In einigen Wahllokalen war die Urne nicht offen einsehbar positioniert, in manchen Fällen stand sie sogar in einem gesonderten Raum oder/und direkt neben weiteren unbewachten Zugangstüren. Das Verhalten der WBKs-Mitglieder gegenüber Wahlbeobachtern, insbesondere gegenüber lokalen Wahlbeobachtern, war nicht in allen Fällen korrekt, offensichtlich mangelte es vor allem am Wissen über deren Rechte. Vereinzelt wurde von Personen berichtet, die direkt vor dem Wahllokal für den Kandidaten N. Nasarbajew agitiert hätten. Alle diese und ähnliche Fälle hätten von einer flächendeckenden Mission beobachtet werden müssen, um stichhaltige Aussagen machen zu können. Die Tatsache, daß Sie aber auch schon einer kleinen Anzahl von Personen auffielen, spricht jedoch dafür, daß es sich vielfach noch um strukturelle Probleme handelt.

4.3 Mobile Wahlurnen

Der Einsatz von mobilen Wahlurnen in einem Wahllokal ist nach Art. 41.6 des Wahlgesetzes für Wähler vorgesehen, die „aus gesundheitlichen oder anderen Gründen“ nicht zum Wahllokal kommen können. Sie müssen darum bei der WBK angefragt haben und ihre schriftliche Einverständniserklärung zusammen mit ihrem Wahlschein in die Urne stecken. Die zum Ein-

satz kommenden Urnen werden wie auch die Haupturne bei der Eröffnung des Wahllokals versiegelt (Art. 40.4.1). Weitere Details über den Einsatz der mobilen Wahlurnen fehlen im Wahlgesetz jedoch, so daß weder die Anzahl der möglichen Urnen pro Wahllokal noch die Begleitung der Urnen geregelt sind, wogegen angesichts der Manipulationsmöglichkeiten schwere Bedenken anzumelden sind. In der Regel wählten pro Wahlstation kaum mehr als 100 Wähler in ein bis zwei mobilen Urnen, durchschnittlich sogar deutlich weniger. In einem Fall waren in einem Wahllokal sogar sieben mobile Urnen vorhanden, fünf davon waren versiegelt worden, eine der versiegelten war schließlich nur für ca. 30 Wähler eingesetzt worden, eine weitere versiegelte enthielt Plastikmüll, der sich bereits beim Versiegeln darin befunden haben mußte; wer (bei 12 WBKs-Mitgliedern) die möglichen fünf Urnen bei einem zeitgleichen Einsatz begleitet hätte, konnte nicht beantwortet werden. Einer solche unregelmäßige und chaotische Handhabung der mobilen Urnen bietet keine wirkliche Kontrolle über ihren Einsatz und läßt Raum für vielfältige Manipulationen.

Desweiteren ist bedenklich, daß die mobilen Urnen oft über die vom Gesetzgeber genannten Umstände hinaus eingesetzt wurden, was an die alte „sowjetische Praxis“ der Hausbesuche erinnerte. Beispielsweise wurden einzelne Wähler ohne ihre Anfrage zu Hause aufgesucht, da sie immer schon auf diese Art gewählt hätten. Auch wurden in einigen Fällen am späteren Nachmittag ganze Häuser systematisch aufgesucht, wenn die die Wählerlisten kontrollierenden WBKs-Mitglieder der Meinung waren, daß noch nicht genug Bewohner zur Wahl gekommen seien. Die Entscheidung, vom seinem Wahlrecht Gebrauch zu machen, wurde vielen Wählern hierdurch abgenommen.

4.4 „Besondere“ Wahlbezirke

Für eine Reihe von Fällen kennt das Wahlgesetz eine Ausnahme bei der Bildung eines Wahlbezirks (u.a. Militärlasernen, schwer zugängliche Gebiete, Sanatorien und verschiedene Arten von Heimen, Krankenhäuser und verschiedene Arten von Haftanstalten - Art. 23.3), für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen an diesen Orten gelten teilweise besondere Bedingungen - andere Zuständigkeiten, andere personelle Ausstattungen, kür-

zere Fristen für das Erstellen und Veröffentlichen von Wählerlisten, eingeschränkte Öffnungszeiten und die Möglichkeit, bei einer Wahlbeteiligung von 100 % das Wahllokal vorzeitig zu schließen (u.a. Art. 24.8, 25.3, 26.1 und 38.3). Problematisch an dieser Ausnahme ist vor allem die Tatsache, daß in den meisten dieser Wahlbezirke die freie Entscheidung, überhaupt zur Wahl zu gehen, faktisch eingeschränkt oder sogar überhaupt nicht möglich ist. In einem Heim für geistig behinderte Menschen und in einem weiteren für körperlich behinderte Menschen war beispielsweise bereits um 14 Uhr eine Wahlbeteiligung von 100 % erreicht worden. Das eine Wahllokal hatte sogar schon die Wahl offiziell beendet, die Wahlscheine waren ausgezählt und zusammen mit den Protokollen in die SWK gebracht worden. Die WBK des zweiten hatte sich dagegen bis zur regulären Schließung der Wahllokale um 20 Uhr zum Warten mit Büchern und einem Fernseher entschlossen. Auf der Wahlliste des noch nicht geschlossenen Wahllokals hatte kein einziger der ca. 300 Wähler unterschrieben; im anderen Wahllokal (ca. 500 Wähler, die Listen waren bereits versiegelt) dürfte ebenfalls kaum unterschrieben worden sein, denn es hieß, daß die Wahl durchgeführt worden sei, indem man mit mobilen Urnen an die einzelnen Betten gegangen sei. Aus den Protokollen war später zu erfahren, daß in beiden Wahllokalen ein 99 % Ergebnis für N. Nasarbajew erreicht worden war.

Zumindest in diesen beiden „besonderen“ Wahllokalen war alleine schon aufgrund der körperlichen und geistigen Verfassung der Heimbewohner mit größter Sicherheit anzunehmen, daß die Wähler nicht in freier Entscheidung zur Wahl gegangen waren und ein großer Teil auch nicht selbst den Wahlschein ausgefüllt hatte. Statt dessen ist eine aktive Hilfe von den Mitarbeitern der Heime, die zugleich WBKs-Mitglieder waren, zu befürchten. Angesichts der Tatsache, wie sehr nach den Wahlen von offiziellen Stellen die hohe Wahlbeteiligung gelobt wurde, ist darauf hinzuweisen, daß daran auch die 100%ige, möglicherweise erzwungene Wahlbeteiligung in Heimen ihren Anteil hatte.

Beim angeführten Beispiel ist außerdem bedenklich, daß auch bei der zuständigen SWK ein nicht nachvollziehbares, absurdes Verhalten hinsichtlich der „besonderen“ Wahllokale auffiel. Am Wahlabend war auf den Listen, auf denen die eingehenden Ergebnisse festgehalten wurden, für alle

sieben „besonderen“ Wahllokale zwar die Eingänge vermerkt worden (die alle bereits vor Schließung der anderen Wahllokale eingegangen waren), für die einzelnen Kandidaten waren jedoch keine Stimmzahlen eingetragen worden. Erklärungen hierfür waren nicht zu bekommen, im Gegenteil, der Vorsitzende dieser SWK verweigerte am Tag darauf sogar eine weitere Einsicht in die Protokolle einzelner Wahllokale, da er erbost darüber war, daß zunächst ausgerechnet Einsicht in die Ergebnisse zweier „besonderer“ Wahllokale verlangt wurde und er gefragt worden war, wie dort wohl eine Wahlbeteiligung von 100 % und ein Ergebnis von 99 % für einen Kandidaten zustande kommen sei. Dieser Fall war gleichzeitig einer der wenige Fälle, in dem Mitglieder der Mission massiv an ihren Rechten gehindert wurden.

4.5 Internationale und lokale Wahlbeobachter

Nach dem Wahlgesetz haben bei der ZWK registrierte internationale Beobachter, bei den örtlichen Behörden registrierte Medienvertreter und lokale Wahlbeobachter von bei den örtlichen Behörden registrierten öffentlichen Vereinigungen (auch Parteien) und von den Wahlkampfteams der Kandidaten das Recht, in einem Wahllokal von der Öffnung bis zur Stimmenauszählung anwesend zu sein. Dieses Recht läßt sich allerdings nur aus einzelnen Bestimmungen des Gesetzes ableiten, ohne daß die Rolle dieser Beobachter insgesamt klar geregelt wäre. In einzelnen Entschließungen der ZWK wurden die Verfahren für die Registrierung der lokalen Beobachter (jeder ist für ein bestimmtes Wahllokal registriert, von jeder Medium, jeder Vereinigung und jedem Team darf jeweils nur eine Person als Beobachter in einem Wahllokal anwesend sein) und die Regeln für das Verhalten von Wahlbeobachtern detaillierter geregelt.

Die lokalen Beobachter wurden soweit zu erfahren war in allen Wahllokalen freundlich behandelt. Allerdings wurde ihnen in einigen Fällen angeblich das Recht verweigert, bei der Stimmenauszählung anwesend zu sein oder Einzelheiten während der Auszählung (Stimmen pro Kandidat) mitzubekommen. Auffallend war, daß die Teams des Kandidaten N. Nasarbajew in der Regel für alle Wahllokale einen Beobachter - und damit insgesamt weitaus mehr als die Teams der anderen drei Kandidaten zusammen - regi-

striert hatten; am Wahltag selbst waren jedoch von keinem Team so wenige Beobachter anzutreffen. Hierbei muß festgestellt werden, daß die reine Anwesenheit von (lokalen) Wahlbeobachtern noch nicht unbedingt eine Kontrolle des Wahlprozesses bedeutete - geschweige denn die Tatsache, daß sie wie im geschilderten Fall zwar registriert, mehrheitlich aber nicht oder nur teilweise anwesend waren. Auch wenn die Möglichkeit der Beobachtung der Wahlen an sich als sehr positiv zu bewerten ist, muß doch ebenso kritisch auf den Umstand hingewiesen werden, daß dieses Fakt aufgrund der beschriebenen Realität keineswegs ausreicht, die lokalen Wahlbeobachter als Garanten für freie und demokratische Wahlen anzusehen. Genau so wurde aber immer wieder von offiziellen Stellen argumentiert: Auf die Frage, wie unkorrekte Stimmenaushaltungen oder sonstige Unregelmäßigkeiten in den Wahllokalen verfolgt werden könnten, wurde angeführt, daß solche Probleme ja von den in allen Wahllokalen anwesenden Beobachtern gemeldet würden und diesen dann seitens der OWKen nachgegangen werden könne. Mit einer solchen Rolle dürfte die Mehrheit der lokalen Beobachter - soweit sie überhaupt anwesend waren - aber in der Regel überfordert gewesen sein.

Positiv anzumerken ist die in einem Oblast zu beobachtende Zusammenarbeit der Wahlbeobachter der drei Herausforderer des Amtsinhabers. Zum Teil trafen sie Absprachen über die zu beobachtenden Wahllokale und organisierten eine gemeinsame Schulung mit einem örtlichen Rechtsanwalt. Hierbei wurden sie besonders über die gesetzlichen Bestimmungen und ihre Rechte informiert, außerdem wurde ein gemeinsames Protokoll über die Beobachtung in einzelnen Wahllokalen erarbeitet. Die Auswertung der Protokolle sollte angeblich mit Vertretern von Menschen- und Bürgerrechtsgruppen aus allen Oblasten in Almaty geschehen. Solche eigeninitiativen Formen der Zusammenarbeit waren zwar relativ selten und schwach, sie sind sicherlich aber ein positiver Ansatz für ein gesteigertes politisches Selbstbewußtsein in der Gesellschaft.

4.6 Auszählen, Weiterleiten und Veröffentlichung der Resultate

Der Prozeß des Auszählens, Weiterleitens und Veröffentlichens des Wahlergebnisses ist Bestandteil der Art. 43f. und einzelner Beschlüsse der

ZWK. Diese Regelungen sind, wie sich durch viele Unsicherheiten und Unstimmigkeiten in der Praxis herausstellte, noch unzureichend und waren den WBKs-Mitgliedern und auch lokalen Wahlbeobachtern in der Regel nicht ausreichend bekannt.

Wie bereits angedeutet, war der Prozeß der Stimmenauszählung und der Registrierung der Ergebnisse in den Protokollen in einigen von Mitgliedern der Mission besuchten Wahllokalen höchst zweifelhaft. Für den gesamten Prozeß fehlen eindeutige Regelungen, weshalb es letztlich vor allem an den Mitgliedern der WBKs selbst lag, mit welcher Sorgfalt vorgegangen wurde. Mehrfach waren ungeregelte, wenn nicht sogar chaotische Auszählungen zu beobachten. In einem Wahllokal wurden beispielsweise die Wahlscheine auf einem großen Tisch in Stapeln sortiert und anschließend gezählt, ohne daß die Stapel ein zweites Mal auf die Richtigkeit der darin abgelegten Wahlscheine überprüft worden wären; im Lauf des Auszählens wurden zumindest zufällig noch mindestens fünf Wahlscheine auf falschen Stapeln gefunden, bei einer systematischen Kontrolle hätten es auch noch mehr sein können. Wiederholt bestand Unklarheit darüber, welche Wahlscheine ungültig waren, auch der Vorsitzende der WBK konnte teilweise keine Klärung erreichen, die für eine solche Situation im Wahlgesetz vorgesehene Abstimmung fand in keinem der Fälle statt. Nachdem schließlich nach dem ersten Zählen 113 Wahlscheine fehlten, mußte nochmals gezählt werden, das neue Ergebnis, wonach nur noch sieben Wahlscheine fehlten, konnte erst in einem fast zehnminütigen Rechenvorgang des Vorsitzenden und des Sekretärs der WBK ermittelt werden - angesichts der Tatsache, daß nur sechs Ziffern addiert werden mußten, eine erstaunliche Dauer. Die fehlenden Wahlscheine wurden damit erklärt, daß einzelne Wähler wohl Wahlscheine mitgenommen hätten. Diese Vermutung wurde jedoch nicht anhand der Möglichkeit überprüft, die Anzahl der tatsächlich ausgegebenen Wahlscheine an den Unterschriften in den Wählerlisten festzustellen. Bei der Übermittlung des Ergebnisses an die SWK wurde später in einer neuen Version erklärt, die sieben Wahlscheine seien von Wählern als falsch ausgefüllt zurückgegeben und von den WBKs-Mitgliedern daraufhin vernichtet worden, man hätte nicht daran gedacht, diese aufzubewahren. Diese Erklärung sorgte in der SWK für einige Minuten Aufregung und völlige Un-

klarheit, bis schließlich in die Listen eine neue Spalte „Vernichtete Wahlscheine“ eingefügt wurde. Am Tag darauf stellte sich heraus, daß in der gesamten Stadt insgesamt nur 35 Wahlscheine vernichtet worden und damit verschwunden waren - womit das beschriebene Wahllokal eine auffällige Häufung aufzuweisen hatte.

Weiterhin bedenklich war im geschilderten Beispiel auch, daß die Protokolle über das Auszählen der Ergebnisse in der WBK von deren Mitgliedern unterschrieben und somit auch legitimiert wurden, ohne daß diese wirklich den ganzen Auszählungsprozeß begleitet hatten; die unbenutzten Wahlscheine waren beispielsweise bereits vom Vorsitzenden und vom Sekretär vorgezählt worden, die auch alleine die Ergebnisse für die einzelnen Kandidaten zusammenzählten. Die Protokolle und damit die Ergebnisse wurden außerdem nicht im Wahllokal selbst veröffentlicht. Wenn sie noch am Wahlabend von den Vorsitzenden und den Sekretären der WBKen persönlich zusammen mit den versiegelten Säcken mit den Stimmzetteln²¹ zur SWK (bzw. RWK) gebracht worden waren, wurden die Protokolle dort nochmals nachgerechnet und auf ihre Vollständigkeit überprüft. Einzelne Protokolle wurden dabei nochmals zur „Vervollständigung“ (Schreibmaschine statt Bleistift; einige fehlende Ziffern beziehungsweise Worte, wenn beispielsweise die Anzahl „Null“ hätte eingetragen werden müssen) an die WBKen zurückgegeben, die diese dann vor Ort komplettierten - angesichts der Tatsache, daß die übrigen nicht mehr anwesenden Mitglieder der WBKen die Protokolle bereits unterzeichnet hatten, faktisch eine Urkundenfälschung. Da die von allen Mitgliedern der WBKen legitimierten Protokolle - ebenso wie die theoretische Anwesenheit der lokalen Wahlbeobachter - immer wieder von offiziellen Stellen als Garantie gegen Manipulationen Einzelner angeführt wurden, gibt der in der Praxis oft zu beobachtende fragwürdige Umgang mit den Protokollen (sowohl für die Eröffnung der Wahllokale als auch für das Auszählen der Stimmen) Anlaß für schwere Bedenken.

21 Die versiegelten Säcke der WBKen mit den ausgezählten Wahlscheinen und den Wählerlisten wurden bei den SWKen und RWKen eingelagert; das Recht, sie zu öffnen, hat angeblich nur die ZWK.

In den SWKen und RWKen wurden in der Regel bis in den Montag Morgen alle Ergebnisse der WBKen in Listen und in ein Computerprogramm erfaßt. Das Gesamtergebnis wurde im Lauf des Montags an die OWKen übermittelt, wiederum persönlich und wiederum verbunden mit einer Prüfung aller Protokolle der einzelnen WBKen. Die Leitungen der OWKen schließlich kamen am Dienstag mit allen Ergebnissen und den Protokollen im Gepäck bei der ZWK in Astana zusammen.

4.7 *Inauguration des gewählten Präsidenten*

Bei einer Wahlbeteiligung von 86,26 % wurde schließlich der bisherige Amtsinhaber N. Nasarbajew mit 81,71 % wiedergewählt. Sein Gegenkandidat von der Kommunistischen Partei, S. Abdildin landete mit 12,08 % abgeschlagen auf Platz zwei, die beiden anderen Kandidaten blieben weitgehend erfolglos (G. Kasymow 4,72 %; E. Gabbasow 0,78 %).²² Der Gewinner der Wahl, N. Nasarbajew, wurde am 20. Januar 1999 in einer feierlichen Zeremonie in Astana in sein Amt eingeführt (dies hatte nach Art. 94.1 VerfRK innerhalb von einem Monat nach der Veröffentlichung des Wahlergebnisses zu geschehen). Einen Tag zuvor war der Tag der Amtseinführung sogar zum Nationalen Feiertag erklärt worden.

Der wiedergewählte Präsident, der seine politische Macht mit seinem Wahlsieg noch gefestigt haben dürfte, übernahm sofort wieder die politische Initiative. Seine Regierung in Person des Ministerpräsidenten Nurlan

22 Alle Angaben entsprechend einer Agenturmeldung der Nachrichtenagentur Interfax-Kasachstan vom 11. Januar 1999. Diese Angaben können durch die Bekanntgabe des offiziellen Wahlergebnisses noch leicht korrigiert werden. Für ausführlichere Angaben zu den Wahlergebnissen siehe Anhang 2.

Auffällig am Ergebnis war vor allem, daß N. Nasarbajew in den beiden westlichen Oblasten Atyrau und Mangistau mit knapp unter 60 % bei weitem unter seinem sonstigem Ergebnis blieb, während gleichzeitig der Kandidat S. Abdildin über 30 % der Stimmen auf sich vereinen konnte. Hinsichtlich der Tatsache, daß die kommunistische Partei im Oblast Atyrau nicht einmal über feste Strukturen verfügt, ein besonders interessantes Ergebnis, das verdeutlicht, daß S. Abdildin faktisch weniger der Kandidat der Kommunisten als der der Anti-Nasarbajew-Kräfte war. Der starke Protest gegen N. Nasarbajew in den westlichen Oblasten ist u.a. mit der dort vorherrschenden Kritik an der politischen Dominanz des Südens zu erklären, aus der auch die Familie Nasarbajews stammt.

Balgimbajew wurde von beiden Parlamentskammern mit nur einer Enthaltung und keiner Gegenstimme im Amt bestätigt. Bereits zwei Tage nach seiner Amtseinführung setzte der Präsident in einer größeren Kabinettsumbildung die Zeichen auf eine Fortsetzung seines Kurses, die wirtschaftliche und soziale Stabilisierung des Landes weiter zu stärken.

5. Zusammenfassung

Die Wahl des Präsidenten der Republik Kasachstan am 10. Januar 1999 war ohne Zweifel ein wichtiger Schritt des Landes hin zu einem demokratischen System. Die erstmalige Abhaltung einer Präsidentenwahl mit mehreren Kandidaten unter Anwendung eines in vielen Teilen den internationalen Prinzipien entsprechenden oder nahekommenden Wahlgesetzes ist eine außerordentlich positive Entwicklung.

Es muß jedoch auch festgestellt werden, daß der Wahlprozeß - in Theorie wie auch in der Realität - in einigen wichtigen Punkten noch nicht oder nicht ausreichend gegen Manipulationen gesichert ist, und damit noch schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Entwicklung der Demokratie in der Republik Kasachstan angebracht sind. Es sind hierbei zwei Gruppen von Manipulationen zu unterscheiden:

- 1) Der Exekutive stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die Abhaltung der Präsidentenwahlen generell zu beeinflussen. Grundlage hierfür sind vor allem bei einigen Aspekten problematische oder fehlende Regelungen im Wahlgesetz, fast völlig fehlende politische Strukturen (kein eigene gesetzliche Regelungen für Parteien, strikte Kontrolle der öffentlichen Vereinigungen), die direkte und indirekte Abhängigkeit der den Wahlprozeß kontrollierenden Exekutive in den Verwaltungseinheiten vom Präsidenten sowie die faktische staatliche Monopolisierung der Medien. Diese mit den internationalen Prinzipien nicht konformen Punkte sind in der Regel bereits in den gesetzlichen Regelungen verankert und nicht erst Ergebnis der Umsetzung der Gesetze in der Praxis. Da sie auch über Jahre hinweg Bestandteil des Wahlsystems bleiben können, stellen sie eine prinzipielle und wesentliche Gefahr für demokratische Wahlen in der Re-

publik Kasachstan dar. Ihre Anwendung kann eine bewußte Manipulation des gesamten Wahlergebnisses mit sich bringen, wie dies im Fall der Präsidentenwahlen vom 10. Januar auch geschehen ist. Die Berichterstattung der Mission hat sich in ihrer Einschätzung des Wahlprozesses zum größten Teil mit diesen Problemen beschäftigt und auf dieser Grundlage ein verhältnismäßig scharfes Urteil getroffen: „The OSCE/ODIHR Election Assessment Mission found that the election process fell far short of the standards to which the Republic of Kazakstan is committed as an OSCE participating State.“ Die Einzelheiten dieser Bewertung sowie die entsprechenden Empfehlungen sind im Anhang 1 dokumentiert.

- 2) Bei der Anwendung des Wahlgesetzes durch die örtlichen Verwaltungen, besonders durch die Mitglieder der WBKen als letztes aber bedeutendes Glied in der Kette, kommt es aufgrund nicht ausreichend geregelter Einzelheiten im Wahlgesetz sowie aufgrund der Nichtbeachtung bestimmter Regeln zu teilweise sehr umfangreichen Verstößen gegen die internationalen Prinzipien. Hierzu zählen im wesentlichen die Probleme bei der Wählerregistrierung, bei der Möglichkeit der vorzeitigen Stimmenabgabe, bei der Ausgabe der Wahlscheine, beim Umgang mit mobilen Wahlurnen, beim Wahlvorgang in „besonderen Wahllokalen“, beim Auszählen der Stimmen und beim Umgang mit Beobachtern. Dadurch kann es zu Verfälschungen im Wahlergebnis kommen, die in einzelnen Fällen durchaus bewußt vorgenommen werden könnten, in der Regel aber unbewußt geschehen dürften; die Möglichkeiten, das Wahlergebnis dadurch im großen Stil zu manipulieren, sind relativ gering. Ein großer Teil dieser Schwierigkeiten beruht vor allem auf der Unerfahrenheit mit den neuen Regelungen und auf den bisherigen Traditionen. Er kann durch eine weitere und bessere Schulung der an der Vorbereitung und Durchführung des Wahlprozesses beteiligten Personen und der Wähler selbst auf Dauer sicherlich verringert werden. Die Eröffnung einer Vertretung der OSZE in Almaty Ende Januar 1999 sowie die für dieses Jahr geplante Ausweitung der Tätigkeiten von OSZE

und ODIHR beim Training und der Beratung von Wahlbehörden und Wahlhelfern werden hierfür sicherlich sehr hilfreich sein.

Der Prozeß der Wahlen in der Republik Kasachstan ist noch sehr stark im Umbruch begriffen. Die Grundlagen für freie und demokratische Wahlen sind inzwischen geschaffen, das Bewußtsein hierfür in Staat und Gesellschaft wurde durch die Präsidentenwahlen am 10. Januar 1999 vergrößert und gefestigt. Weitere Anstrengungen im Land und fortgesetzte Hilfestellungen der internationalen Gemeinschaft werden notwendig sein, damit der Weg in diese Richtung fortgesetzt werden kann.

**Anhang 1: Auszug aus dem OSZE/ODIHR-Bericht The Republic of Kazakstan.
Presidential Election. 10 January 1999. Assessment Mission**

VIII. Conclusions

The OSCE/ODIHR Election Assessment Mission found that the election process fell far short of the standards to which the Republic of Kazakstan is committed as an OSCE participating State. The areas of concern include the following:

- ◆ **Duration of the election campaign.** The timing of the amendments to the Constitution meant that an election would take place earlier than previously scheduled. The period allocated for the election campaign did not allow for sufficient preparation by all prospective candidates given the circumstances that brought about these elections.
- ◆ **Legislative framework.** The election process is governed by a Presidential Decree that falls far short of OSCE commitments. Although Parliament has been amending this Decree since it was promulgated in 1995, election legislation adopted by the Parliament following a public debate would enhance the credibility of the election process.
- ◆ **Election commissions.** The appointment of the election commissions at each level are controlled by the President and appointed local officials. The method of appointment and the makeup of the commissions do not encourage public trust in the electoral process. The election commissions need to be more independent and representative.
- ◆ **Infringements on rights of citizens to seek public office.** Of particular concern are the 8 May 1998 amendments to Article 4 of the Decree on Elections, disqualifying potential candidates who had received a minor administrative sanction for an “intentional offence” during the year before registration. This new provision was used to prevent the registration of two would-be candidates. The application of this article contradicts the OSCE principle contained in the 1990 Copenhagen Document that an “administrative decision against a person must be fully justifiable.” In one of the two cases the 8 May 1998 amendments were applied retroactively, disqualifying a potential candidate who had an administrative sanction levied against him in early 1998. In addition, the number of signatures and the monetary fee for candidature appear high, particularly in light of the short period allocated for the campaign.
- ◆ **Obstacles to freedoms of association and of assembly.** The rights to association and assembly are unduly restricted through legal and administrative obstacles. The legislation has been used to impede the registration of a number of groups, including political parties, and to harass those involved.
- ◆ **Campaign atmosphere.** State authorities did not behave impartially and provided support for the election campaign of some candidates, in particular the incumbent. There was no clear dividing line between state affairs and the incumbent’s campaign. For example, state bodies announced and publicised their support for the incumbent, while printed messages encouraging passengers to vote for the incumbent were distributed on some local flights of the state airline. Restrictions were placed on campaigning of some of the incumbent’s competitors through administrative measures. For example, candidates had uneven access to public buildings.

Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999

- ◆ **Access to the media.** Both the state-owned and private media gave a disproportionately large share of the coverage to the incumbent. In addition, documentary programs profiling the incumbent were added to the regular programming of one popular state-owned TV channel during the week before the election. Regular entertainment programs, such as a popular soap opera, featured election-related segments favouring the incumbent. In general, the OSCE/ODIHR Election Assessment Mission is concerned with the media situation in Kazakhstan.
- ◆ **Voting procedures.** The voting on election day was carried out in a calm and peaceful manner. However, there were credible reports of irregularities, including proxy voting. Observers and candidates' representatives reported that the layout of polling stations did not allow for effective observation. The number of names that were added to additional voter lists appeared high, suggesting that there were deficiencies during the voter registration process.

The OSCE/ODIHR Election Assessment Mission found that the Central Election Commission is to be commended for:

- ◆ **Logistics.** The Central Election Commission's plans and organisation for election day were well drafted and executed.
- ◆ **Voter Education.** The Central Election Commission undertook a wide-ranging impartial voter education effort to inform the public about their rights, the biographies of candidates and the procedure to properly complete the ballot. The CEC should continue such efforts in preparation for the future elections. Another positive aspect noted by the Mission is that the CEC had improved the design of ballots and the protocols for recording the vote count at polling stations based on earlier OSCE/ODIHR recommendations.

The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights appreciates the cooperation extended to the Assessment Mission by the Government of Kazakhstan and is encouraged by the commitment of the Republic of Kazakhstan, expressed at the highest level, to improve the election-related legislation and to implement recommendations of the OSCE/ODIHR Election Assessment Mission. ODIHR would like to reiterate its readiness to assist the Government of Kazakhstan in the preparation for future elections, in particular for the local and parliamentary elections scheduled to take place later in 1999. ODIHR is also looking forward to co-operating with the Government of Kazakhstan on the implementation of the Memorandum of Understanding regarding future elections and democratisation projects signed on 2 December 1998 at the OSCE Ministerial Meeting in Oslo.

IX. Recommendations

The OSCE/ODIHR Election Assessment Mission urges the CEC and the Government of Kazakhstan to continue to improve its legislation and to fulfil its stated intention to democratisation. The following recommendations are made in the spirit of assisting to improve the level of compliance with the 1990 OSCE Copenhagen Document.

OSCE/ODIHR recommends:

- ◆ that election legislation be introduced, debated and adopted by the Parliament following a public debate. That the existing Decree on Elections be repealed. However, if it is incorporated into the election legislation, the Decree on Elections must be re-

vised substantially, including in particular but not limited to the following provisions.

- ◆ that the appointment process of election commissions at all levels be reviewed. Independent, neutral persons representing various communities would add credibility to the electoral process in Kazakhstan.
- ◆ that the requirements for candidate registration for all levels be reviewed and amended. Lowering the number of signatures required and the amount of registration fee will enable a broader range of prospective candidates to be registered. Article 4 of the Decree on Elections also needs to be reviewed in light of the constitutional right to seek public office.
- ◆ that the planned amendments to the laws on registering public associations and NGOs be introduced as soon as possible. Political party registration also needs to be reviewed with consideration given to including it in an election law.
- ◆ that the division of state affairs and the campaigning of candidates, as outlined in the guidelines of the CEC, be incorporated into an election law.
- ◆ that the legal requirements on election finances be amended to include a section on donations in kind. These donations would be valued at the current market rate and be considered an expenditure of the election fund.
- ◆ that the stated intentions to ease control on the media be instituted immediately by changing the tender process for broadcast frequencies and the tax laws to ensure that private and independent media are able to operate on a competitive basis with the state media.
- ◆ that journalists be protected, while carrying out their duties, from intimidation and arbitrary punishment based on the content of their reporting.
- ◆ that paid political broadcasts and advertisements be required to carry an identifier of the sponsor so that the public will be aware of who is responsible for these announcements.
- ◆ that the CEC ensure that its guidelines on the media are complied with by incorporating an enforcement mechanism, with penalties if necessary, in the election law.
- ◆ that the CEC institute a training branch to set consistent and uniform standards so that the election commissions comply with the election law and the CEC's guidelines. The training branch would also design standard manuals and training programs.
- ◆ that the voter registration system be improved with permanent, computerised voter lists. The system should have checks against double registration and should prevent the abuse of additional lists.
- ◆ that the voter education program of the CEC be enhanced to give more information to voters about the secrecy of the vote and about special voting procedures such as advance voting, mobile voting and certificate voting. It is also recommended that the CEC develop an ongoing democracy education program in co-operation with NGOs.
- ◆ that the Government carefully review all of its OSCE commitments related to elections, in particular under the Copenhagen Document, and ensure that it bring its electoral practices into compliance with these commitments.

Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999

Anhang 2: Wahlergebnisse

Oblast oder Stadt	Abdildin	Gabbasow	Kasymow	Nasarbajew
Akmolinskaja Oblast	13,39	1,11	5,52	75,04
Aktjubinskaja Oblast	5,36	0,37	2,31	92,61
Almatinskaja Oblast	2,9	0,4	4,3	91,0
Atyrauskaja Oblast	32,23	0,78	3,80	57,86
Schambylskaja Oblast	11,97	0,40	2,33	83,24
Karagandinskaja Oblast	10,55	1,02	6,31	78,20
Kostanajsckaja Oblast	19,86	1,32	5,20	69,06
Kysyl-Ordinskaja Oblast	13,04	0,51	2,53	81,65
Mangistauskaja Oblast	31,63	0,64	2,64	59,78
Nord-Kasachstanskaja Oblast	9,62	1,04	4,53	81,24
Ost-Kasachstanskaja Oblast	13,26	0,74	3,63	78,01
Pawlodarskaja Oblast	16,32	1,23	7,20	70,76
Süd-Kasachstanskaja Oblast	12,50	0,60	2,07	82,29
West-Kasachstanskaja Oblast	15,61	0,99	1,88	80,50
Astana (Stadt)	1,64	0,42	2,5	95,10
Almaty (Stadt)	6,18	0,66	12,36	77,02
Gesamt	12,08	0,78	4,72	81,71

Angaben in Prozent

Quelle: Agenturmeldung der Nachrichtenagentur Interfax-Kasachstan vom 11.01.1999

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-38-4



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>