

*Victor-Yves Ghebali*

## Die Debatte über Wahlstandards und Standards der Wahlbeobachtung in der OSZE: zwischen technischer Notwendigkeit und Politisierung

Unter der Vielzahl von Themen, die derzeit im Rahmen der Debatte über die OSZE-Reform diskutiert werden, sind diejenigen, die mit der Durchführung und Beurteilung demokratischer Wahlen zusammenhängen, aus mindestens drei Gründen von besonderer Bedeutung. *Erstens*: Wahlen sollen sicherstellen, dass der Wille des Volkes Grundlage staatlicher Herrschaft ist; freie und faire Wahlen gehören daher zu den zentralen Werten der OSZE. *Zweitens*: Das Thema freie und faire Wahlen steht in direktem Zusammenhang mit den Vorwürfen der russischen Regierung unter Präsident Wladimir Putin, die OSZE betreibe eine Politik der „doppelten Standards“ und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) genieße (ebenso wie die Feldmissionen) eine „unkontrollierte Autonomie“. *Drittens*: Im Unterschied zu den meisten anderen russischen Forderungen hinsichtlich einer Reform der OSZE wird Moskaus Haltung in dieser Frage von einer Reihe von Teilnehmerstaaten unterstützt, namentlich den zentralasiatischen Staaten sowie Belarus und Armenien. Moskau bezweifelt nicht nur die Relevanz der Kriterien für freie und faire Wahlen, die 1990 vom Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension eingeführt wurden, sondern auch die Objektivität des BDIMR bei der Wahlbeobachtung. Seit 2001 ist die OSZE daher mit einem brisanten Problemgemisch konfrontiert, das eine objektive und eher technische Seite (Wahlstandards) und gleichzeitig einen äußerst subjektiven politischen Aspekt (Beobachtungsstandards) aufweist.

### *Auffrischung der Wahlstandards der OSZE: eine technische Notwendigkeit*

Obwohl Wahlen eine innerstaatliche Angelegenheit sind, wird ihre Durchführung von zahlreichen rechtlich und politisch bindenden internationalen Normen geregelt. Diese Normen sind im Wesentlichen in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 festgelegt.<sup>1</sup> Sie finden auch in den beiden Dokumenten der Interparlamentarischen

---

<sup>1</sup> Artikel 25 des Pakts ist vor dem Hintergrund eines ihn betreffenden „Allgemeinen Kommentars“ des Überwachungsorgans des Pakts, des Menschenrechtsausschusses, zu sehen; vgl. Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996) vom 27. August 1996, unter: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>.

Union, der Erklärung zu Kriterien für freie und faire Wahlen vom 26. März 1994 und der Allgemeinen Erklärung zur Demokratie vom 16. September 1997, ihren Niederschlag. Regionale Normen finden sich in Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952, in Artikel 23 der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969, in Artikel 13 der Afrikanischen Charta der Rechte der Menschen und Völker von 1981 und nicht zuletzt in den Absätzen 5 und 7 des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1990. Ob universell oder regional: All diese Dokumente gehen von der Prämisse aus, dass nur freie und faire Wahlen (manchmal auch „ehrliche“, „unverfälschte“ oder „unabhängige“ Wahlen genannt) einer wirklich demokratischen Regierung Legitimität verleihen.<sup>2</sup>

Während das Recht auf eine repräsentative Regierung also in den internationalen Menschenrechtsnormen fest verankert ist, gibt es keine allseits akzeptierte Definition der genauen Bedeutung des Schlagworts „freie und faire Wahlen“.<sup>3</sup>

Wahlen können jedoch wohl dann als „frei“ bezeichnet werden, wenn sie ohne nennenswerten Druck, ohne Einschüchterungen und ohne Gewalt gegenüber den Wählern ablaufen; und sie können als „fair“ gelten, wenn alle Kandidaten grundsätzlich gleich behandelt bzw. nicht benachteiligt werden.<sup>4</sup>

Die Voraussetzungen für freie Wahlen sind leichter zu schaffen (und zu beurteilen) als die Voraussetzungen für Fairness. Selbst in einer etablierten Demokratie kann eine Wahl nie ganz fair sein (d.h. allen Kandidaten oder Parteien *absolute* Chancengleichheit bieten); sie kann gleichwohl aber den Anspruch haben, frei zu sein. Selbstverständlich können nur solche Staaten die komplexen Voraussetzungen sowohl für freie als auch für faire Wahlen erfüllen, in denen Rechtsstaatlichkeit herrscht. Das Kopenhagener Dokument, das nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Europa verabschiedet wurde, beruht exakt auf dieser Prämisse, dass nämlich Wahlen und funktionierende demokratische Institutionen nicht voneinander zu trennen sind.<sup>5</sup>

---

2 Ausführlicher dazu: Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*. International Law and Practice, Inter-Parliamentary Union, Genf 1994, S. xv-123.

3 Einer der frühesten Hinweise auf dieses Schlagwort findet sich in einem Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1956 über Togos Weg zur Unabhängigkeit; vgl. dazu Jon M. Ebersole, *The United Nations Response to Requests for Assistance in Electoral Matters*, in: *Virginia Journal of International Law*, Herbst 1992, S. 94.

4 Vgl. Jorgen Elklit/Palle Svensson, *The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair?*, in: *Journal of Democracy* 3/1997, S. 33-35.

5 Seit seiner Verabschiedung hat das Kopenhagener Dokument Anregung zu vergleichbaren Entwicklungen in anderen Regionen gegeben. Siehe z.B. die 2001 von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedete Interamerikanische Charta der Demokratie sowie die ebenfalls 2001 vom Parlamentarischen Forum der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft erarbeiteten Normen und Standards für demokratische Wahlen.

### *Die Kriterien des Kopenhagener Dokuments*

Das Kopenhagener Dokument enthält einen umfassenden Kriterienkatalog für die Durchführung demokratischer Wahlen. Die Kriterien kombinieren Elemente von Freiheit und Fairness miteinander und enthalten folgende Forderungen:

1. *Regelmäßige Abhaltung von Wahlen:* Demokratische Wahlen sollen in gesetzlich vorgeschriebenen „angemessenen Zeitabständen“ abgehalten werden (Absatz 7.1), wobei die Abgeordneten zumindest einer der Kammern des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden (Absatz 7.2).
2. *Garantie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für alle erwachsenen Staatsbürger:* Alle volljährigen Bürger müssen ihr Wahlrecht ohne jegliche Diskriminierung wahrnehmen können (Absatz 7.3).
3. *Geheime Abstimmung:* Die Stimmabgabe muss geheim oder in einem gleichwertigen freien Abstimmungsverfahren durchgeführt werden (Absatz 7.4).
4. *Transparenz der Stimmauszählung und des Ergebnisses:* Die Stimmen müssen wahrheitsgetreu ausgezählt und die offiziellen Ergebnisse bekannt gegeben werden (Absatz 7.4).
5. *Sicherstellung des passiven Wahlrechts:* Das Recht eines jeden Bürgers, sich um ein politisches oder öffentliches Amt zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien, muss ohne jegliche Diskriminierung gewährleistet sein (Absatz 7.5).
6. *Garantie von politischem Pluralismus und freiem Wettbewerb politischer Parteien auf der Grundlage von Gleichbehandlung:* Einzelpersonen und Gruppen müssen in der Lage sein, in voller Freiheit politische Parteien zu gründen, denen wiederum die notwendigen gesetzlichen Garantien zuzusichern sind, damit sie auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz miteinander in Wettstreit treten können (Absatz 7.6).
7. *Schutz vor Gewalt und Einschüchterung:* Die Gesetzgebung muss sicherstellen, dass politische Wahlkampagnen in einer Atmosphäre der Fairness und der Freiheit durchgeführt werden, in der weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung (a) die Parteien und die Kandidaten daran hindern, frei ihre Ansichten und Fähigkeiten darzulegen, oder (b) die Wähler daran hindern, diese zu erfahren und zu erörtern oder ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abzugeben (Absatz 7.7).
8. *Gleichberechtigter Zugang zu den Medien:* Der Zugang zu den Medien muss für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an der Wahl beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich sein und darf

nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt werden (Absatz 7.8).

9. *Wirksame Implementierung und Achtung der Wahlergebnisse:* Regulär gewählte Kandidaten müssen ihr Amt ordnungsgemäß antreten und dieses bis zum Ende ihrer Amtszeit innehaben können oder bis die Amtszeit anderweitig auf eine gesetzlich geregelte Weise in Übereinstimmung mit parlamentarisch-demokratischen und verfassungsmäßigen Verfahrensregeln beendet wird (Absatz 7.9).

### *Beschwerden und Forderungen Russlands*

Russland und mehrere andere GUS-Staaten haben zu verstehen gegeben, dass sie mit den Kriterien des Kopenhagener Dokuments so, wie sie jetzt sind, unglücklich sind. Im November 2000 nahmen Russland und Belarus die umstrittenen amerikanischen Präsidentschaftswahlen zum Anlass, einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen, in dem sie eine vergleichende Überprüfung der Wahlgesetze aller 55 OSZE-Teilnehmerstaaten durch das BDIMR unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem Kopenhagener Dokument forderten.<sup>6</sup> Russland schlug in diesem Zusammenhang im Rahmen der Debatte über eine Reform der OSZE, die der rumänische Vorsitz 2001 in die Wege geleitet hatte, vor, die „gleiche Anwendung“ der Kriterien des Kopenhagener Dokuments zum Diskussionsgegenstand zu machen.<sup>7</sup> Einen Schritt weiter ging die Moskauer „Erklärung über den Zustand der OSZE“, die am 3. Juli 2004 von neun Mitgliedstaaten der GUS abgegeben wurde und die an der Wahlbeobachtung des BDIMR offen und heftig Kritik übte.<sup>8</sup> Einige Monate später, kurz vor dem Ministerratstreffen in Sofia, unterbreiteten Belarus und die zentralasiatischen Staaten einen Vorschlag, der ausdrücklich darauf abzielte, die „Politisierung“ der Wahlbeobachtung im OSZE-Gebiet zu beenden.<sup>9</sup> Kurz nach dem Ministerratstreffen von Sofia legten Russland und alle zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans im Ständigen Rat eine ähnliche Beschlussvorlage zur „weiteren Verbesserung der OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung“ vor.<sup>10</sup>

---

6 MC.DEL/24/00 vom 20. November 2000 (Vorschlag von Russland/Belarus) und MC.DEL/41/00 vom 24. November 2000 (Erklärung Russlands).

7 PC.DEL/971/01 vom 27. November 2001 (frühere Position: PC.DEL/2/01 vom 8. Januar 2001); vom rumänischen Vorsitz mit Blick auf das bevorstehende Bukarester Ministerratstreffen übernommen (MC.DD/5/01 vom 27. November 2001), wurde der russische Vorschlag nicht angenommen. Moskau vertrat eine ähnliche Haltung auf dem Seminar der menschlichen Dimension über Wahlen (ODIHR.GAL/39/01/Rev.1, 19. Juli 2001, S. 5) und auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension im Jahr 2001 (ODIHR.GAL/60/Rev.1, 9. November 2001, S. 48).

8 PC.DEL/630/04 vom 8. Juli 2004 (der Text wurde von allen GUS-Staaten mit Ausnahme Georgiens, Aserbaidschans und Turkmenistans unterzeichnet).

9 Vgl. PC.DEL/1022/04 und PC.DEL/1023/04 vom 27. Oktober 2004 (Belarus) sowie PC.DEL/1025/04/Corr.1 vom 17. Dezember 2004 (zentralasiatische Staaten mit Ausnahme Usbekistans).

10 PC.DEL/1225/04/Corr. 1 vom 17. Dezember 2004.

Russland und die meisten der übrigen GUS-Staaten kritisieren die Kriterien des Kopenhagener Dokuments vor allem aus drei Gründen.<sup>11</sup> *Erstens* trügen die vor über einem Jahrzehnt verabschiedeten Kriterien dem Problem der Teilnahme besonders schutzbedürftiger Gruppen wie Binnenvertriebene, Behinderte und Angehörige nationaler Minderheiten an Wahlen nicht Rechnung. *Zweitens* gäben die Kriterien nur vage Richtlinien, nicht aber präzise Standards vor, erlaubten daher unterschiedliche Auslegungen und führten damit wiederum zu doppelten Standards in der praktischen Wahlbeobachtung. *Drittens* sei die rechtliche Unverbindlichkeit der OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen unter den gegenwärtigen Bedingungen ein weiterer Faktor, der sowohl die Einhaltung als auch die Wirksamkeit der Kriterien des Kopenhagener Dokuments behindere. Um der bestehenden gravierenden Probleme Herr zu werden, ist nach Ansicht Russlands die Ausarbeitung eines „Kodex internationaler Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Organisation und Durchführung demokratischer Wahlen“ dringend erforderlich, der u.a. eine Konkretisierung des Kopenhagener Dokuments in Form eines zukünftigen „Kopenhagener Dokuments 2“ enthalten soll. Neben seinen inhaltlichen Vorzügen würde ein solches Dokument nach Ansicht Moskaus auch die Fähigkeit der OSZE belegen, ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension zu verbessern, und sogar den Fortbestand der Organisation im Rahmen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit rechtfertigen.<sup>12</sup>

#### *Die Reaktion der OSZE*

Im November 2001 erarbeitete das BDIMR eine Bestandsaufnahme aller Normen, Verpflichtungen, Prinzipien und bewährten Verfahren, die sich seit 1990 in den OSZE-Teilnehmerstaaten als Voraussetzung für demokratische Wahlen herausgebildet hatten. Die im August 2002 veröffentlichte Bestandsaufnahme unterschied drei Sachbereiche: die menschenrechtlichen Grundlagen demokratischer Wahlen, Elemente, die für ein demokratisches Wahlsystem erforderlich sind, sowie bewährte Verfahren bei der Durchführung von Wahlen.<sup>13</sup> Der Ständige Rat sprach der Initiative seine Anerkennung aus und beauftragte das BDIMR damit, die Bestandsaufnahme weiter-

---

11 Russlands Haltung fand zuletzt Ausdruck in der programmatischen Rede des Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation, Alexander Weschnjakow, auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004; siehe Alexander Veshnyakov, Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation, in: OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting „Electoral Standards and Commitments“, Final Report, Vienna, 15-16 July 2004, PC.SHDM.GAL/11/04, 28. Oktober 2004, Annex 3: Keynote Speeches, hier: S. 24-28.

12 Vgl. ebenda, S. 28.

13 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections. A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice, ODIHR.GAL/44/02 vom 21. August 2002 und ODIHR.GAL/44/02/Rev. 1 vom 20. November 2002. Der erstgenannte Text wurde am 18. September 2002 auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension diskutiert.

zuentwickeln und bis zum 30. Juni 2003 über die Fortschritte zu berichten.<sup>14</sup> Gleichzeitig erkannte der Ministerrat von Porto – auf russische Initiative – an, dass „demokratische Wahlen nach den verschiedensten Wahlsystemen durchgeführt werden können“<sup>15</sup>, und beauftragte den Ständigen Rat, „Überlegungen darüber anzustellen, ob es notwendig ist, zusätzliche Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen [...] auszuarbeiten“.<sup>16</sup>

In seinem Tätigkeitsbericht legte das BDIMR später eine differenziertere Bestandsaufnahme vor, die nach den funktionalen Elementen des Wahlablaufs gegliedert war.<sup>17</sup> In dem Dokument werden vier Bereiche genannt, in denen zusätzliche Verpflichtungen (auf die das Kopenhagener Dokument nicht ausdrücklich eingeht) ins Auge gefasst werden könnten: das Vertrauen der Bevölkerung in Wahlen, Transparenz des gesamten Wahlprozesses, die Rechenschaftspflicht der Wahlbehörden und die wirksame Implementierung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts. Alle vier Bereiche betreffen praktische Probleme, auf die das BDIMR in über zehn Jahren Wahlbeobachtung gestoßen ist. Der Tätigkeitsbericht befasste sich auch mit aktuellen Themen wie z.B. *E-Voting* (elektronisches Wählen), dem Trend zu niedriger Wahlbeteiligung, Abberufungswahlen und Referenden (die nicht dazu genutzt werden sollten, Amtszeiten vorzeitig zu beenden oder zu verändern). Auch auf Themen wie die erhöhte Beteiligung von Frauen, der Zugang behinderter Wähler zu den Wahlen, die verstärkte Einbeziehung nationaler Minderheiten und das Zusammenwirken internationaler und einheimischer Wahlbeobachter geht der Bericht ein. Im Dezember 2003 billigte der Ministerrat von Maastricht die Empfehlungen des BDIMR und beauftragte das Büro in einem ausgewogenen Beschluss, „nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz seiner Hilfestellung für Teilnehmerstaaten im Gefolge [seiner eigenen] Empfehlungen zu suchen“<sup>18</sup> (ein Anliegen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten), und ersuchte den Ständigen Rat, Überlegungen darüber anzustellen, ob „als Ergänzung zu bestehenden“<sup>19</sup> Bedarf an zusätzlichen Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen (wie Russland meint) bestehe.

---

14 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 509, Internationale Standards und Verpflichtungen: Ein praktischer Leitfaden zu bewährten Praktiken bei demokratischen Wahlen, PC.DEC/509, 5. Dezember 2002.

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, MC(10).DEC/7, S. 494.

16 Ebenda.

17 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, ODIHR.GAL/39/03, 30. Juni 2003. Der Tätigkeitsbericht lag dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004 zur Diskussion vor.

18 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, darin: Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03, unter: [www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_de.pdf).

19 Ebenda.

In Wien fanden daraufhin zwei zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension statt: am 15.-16. Juli 2004 über „Wahlstandards und -verpflichtungen“<sup>20</sup> und am 21.-22. April 2005 über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“<sup>21</sup>. Beide Treffen behandelten auch die Frage eines möglichen „Kopenhagener Dokuments 2“, gaben jedoch – wie im Rahmen der OSZE üblich – lediglich unverbindliche Empfehlungen dazu ab. In den Beratungen zeigte sich jedoch, dass eine überwältigende Mehrheit – angeführt von den USA und der EU – gegen eine Überarbeitung des Kopenhagener Dokuments war.<sup>22</sup> Die Idee, die Kriterien des Kopenhagener Dokuments in neue rechtsverbindliche Verpflichtungen umzuwandeln (eine weitere von Moskau bevorzugte Option), wurde ebenfalls von einer deutlichen Mehrheit der Teilnehmer verworfen, die betonte, dass die Kriterien aufgrund ihres politischen Charakters besser zu handhaben seien.<sup>23</sup> Positiv ausgedrückt wurde jedoch allgemein anerkannt, dass zusätzliche Verpflichtungen zu Fragen, die im Kopenhagener Dokument nicht behandelt werden, notwendig seien, allen voran die in der Bestandsaufnahme des BDIMR aufgeführten Verpflichtungen. Kurz gesagt: Ein „Kopenhagen-plus“-Text schien für alle akzeptabel, nicht aber ein „Kopenhagen 2“.

In diesem Zusammenhang zeichnete sich in zwei Bereichen ein Konsens ab. Der erste betraf die besonderen Bedürfnisse von Personen, die schutzbedürftigen Gruppen angehören, d.h. die Ausweitung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts auf diese Personen, insbesondere auf solche, deren Wahlbeteiligung traditionell niedrig ist: Frauen, junge Menschen, nationale Minderheiten, Behinderte und Binnenvertriebene. Es gab auch vereinzelte Versuche, Strafgefangene, Arbeitsmigranten und „Nicht-Staatsbürger“ russischer Herkunft in Estland und Lettland<sup>24</sup> einzubeziehen. Der zweite Bereich bezog sich auf ein Thema, zu dem der Europarat bereits spezifische Standards verabschiedet hat: *E-Voting*. Letzteres ruft im OSZE-Gebiet durchaus Sorge hervor, denn abgesehen davon, dass es zu erhöhter Wahlbeteiligung beitragen,

---

20 Abschlussbericht des Treffens: PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11). Das zusätzliche Treffen war von Russland auf dem regulären Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2002 vorgeschlagen worden.

21 Abschlussbericht des Treffens: OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting „Challenges of Election Technologies and Procedures“, Final Report, Vienna, 21-22 April 2005, PC.SHDM.GAL/5/05, 12. Juli 2005. Neben neuen Wahltechnologien wurde auf dem Treffen auch die Diskussion über eine Aktualisierung des Kopenhagener Dokuments wieder aufgenommen.

22 Vgl. z.B. PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 2. Siehe auch PC.SHDM.DEL/24/04 vom 16. Juli 2004 (Position der Vereinigten Staaten).

23 Vgl. PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 3.

24 Letztere sprach Alexander Weschnjakow in seiner programmatischen Rede auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ an; siehe PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 27. Zu den über drei Millionen Binnenvertriebenen im OSZE-Gebiet gibt es bislang keine OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen. Siehe dazu die auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2004 von Walter Kälin, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen, abgegebene Erklärung, PC.SHDM.NGO/1/05, 22. April 2005.

schnellere und genauere Ergebnisse erbringen und die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen besser befriedigen kann, stellt es eine ernsthafte Herausforderung an das Vertrauen der Öffentlichkeit, für Transparenz und Rechenschaftspflicht dar. Ein weiterer Bereich möglicher zusätzlicher Verpflichtungen scheint weniger konsensfähig zu sein: die wirksame Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen. Um geeignete Folgemaßnahmen zu den Wahlempfehlungen des BDIMR sicherzustellen, wurde z.B. vorgeschlagen, die Empfehlungen im Ständigen Rat zu diskutieren und regelmäßige Berichte der betroffenen Teilnehmerstaaten einzuführen. Es wurden jedoch Stimmen laut (wie vorherzusehen war aus den Ländern der GUS), die zu bedenken gaben, dass Folgemechanismen „differenziert und an unterschiedliche politische Zusammenhänge angepasst“<sup>25</sup> werden sollten.

Russland drängt derzeit auf die zügige Ausarbeitung eines Konzepts für ein „Kopenhagen-plus“-Dokument auf Expertenebene, das sich eng an den Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission sowie an zwei rechtlich bindende Dokumente anlehnen soll, die direkt auf Anregung Moskaus entstanden sind: die Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und den Entwurf der Konvention über Wahlstandards, Wahlrechte und Wahlfreiheiten, der von der Vereinigung der mittel- und osteuropäischen Wahlorganisationen (*Association of Central and Eastern European Election Officials*, ACEEEO) vorgelegt wurde.<sup>26</sup> Da sie nun in die Diskussion über Wahlstandards einfließen, verdienen diese Dokumente einige kurze Bemerkungen.

#### *Verhaltenskodex für Wahlen*

Die Idee zu diesem Dokument stammt von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) im November 2001 zur Einrichtung einer besonderen Arbeitsgruppe aufforderte, die regelmäßig über Fragen im Bereich Wahlen diskutieren und ein Dokument entwerfen sollte, in dem das „europäische Wahlerbe“, also die grundlegenden Prinzipien der europäischen Wahlsysteme, umfassend dargelegt wird.<sup>27</sup> Die Versammlung begründete das damit, dass die vorhandenen Texte, die grundlegende Regeln zur Durchfüh-

---

25 PC.SHDM.GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 10 (diese und weitere Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

26 Vgl. Weschnjakow, a.a.O., (Anm. 11), S. 25 und 26. Russland hatte ursprünglich „entweder eine Europäische Konvention [über Wahlstandards] oder eine Zusammenstellung der Verpflichtungen in einem Kopenhagener Dokument 2“ favorisiert, vgl. PC.DEL/563/02, 16. Juli 2002; vgl. auch PC.DEL/339/02, 10. Mai 2002.

27 Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1264 (2001), Code of good practice in electoral matters, 8. November 2001. Vgl. auch Clerfayt Report on “Drafting a standard Code of Practice in electoral matters and the establishment of a permanent European control body”, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8327, 10. Februar 1999.



nung von Wahlen enthalten, verstreut und wenig systematisch seien; aus naheliegenden Gründen sei daher ein zusammenfassendes Dokument notwendig – zumindest um der Wahlbeobachtung Glaubwürdigkeit zu verleihen, aber auch um den Mitgliedstaaten für die Erarbeitung oder die Revision ihrer Wahlgesetzgebung eine Vorlage an die Hand zu geben. Tatsächlich beruhte die Initiative großenteils aber auch auf der Rivalität zwischen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der OSZE in verschiedenen Menschenrechtsfragen, insbesondere in der Wahlbeobachtung. Da das BDIMR normalerweise über einen längeren Zeitraum vor Ort ist (und lange vor dem eigentlichen Wahltag), fällt ihm häufig die Rolle des Koordinators der Kurzzeitwahlbeobachtungsmissionen anderer europäischer Institutionen zu. Die Parlamentarier des Europarats sind aufgrund der dominanten Rolle des BDIMR, die auch große Beachtung in den Medien findet, verständlicherweise frustriert und haben das Gefühl, dass die Ansichten ihrer Institution im Vergleich zur OSZE untergehen.<sup>28</sup> Wie dem auch sei, der „Verhaltenskodex für Wahlen“ wurde im Oktober 2002 von der Venedig-Kommission<sup>29</sup> verabschiedet und anschließend vom Ministerkomitee gebilligt. Die Parlamentarische Versammlung empfahl dem Ministerkomitee, den Verhaltenskodex in eine rechtsverbindliche Konvention des Europarats umzuwandeln.<sup>30</sup> Die Minister folgten dieser Empfehlung jedoch nicht, sondern beschlossen in einer gesonderten Erklärung lediglich, Regierungen und Parlamente dazu aufzurufen, den Kodex bei der Ausarbeitung und Implementierung von Wahlgesetzen zu berücksichtigen und ihn in den maßgeblichen Gremien bekannter zu machen.<sup>31</sup>

Im Geiste des Kopenhagener Dokuments identifiziert der Kodex – neben dem Prinzip der Regelmäßigkeit von Wahlen – das *allgemeine, gleiche, freie, geheime und direkte Wahlrecht* als die fünf tragenden Säulen des „europäischen Wahlerbes“. Er betont außerdem, dass die Durchführung demokratischer Wahlen nicht möglich ist ohne die Wahrung der Menschenrechte (insbesondere der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), die Stabilität der Wahlgesetzgebung, die zumindest den Rang von Gesetzesrecht haben muss (zum Schutz gegen mögliche politische Manipulation) und Verfahrensgarantien, die die Organisation der Wahlen durch ein unparteiisches Organ, die Beobachtung durch nationale und internationale Beobachter, ein effekti-

---

28 Dieses Argument wird in einem späteren Bericht von Clerfayt über einen „Verhaltenskodex für Wahlen“ explizit erwähnt; vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 9267, 15. Oktober 2001, Absatz 50. Seit 1997 stimmt das BDIMR regelmäßig seine Wahlbeobachtungsaktivitäten mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dem Europaparlament und mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE selbst ab.

29 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Code of good practice in electoral matters, Doc. 9624, 13. November 2002. Auf Ersuchen der Parlamentarischen Versammlung richtete die Venedig-Kommission auch eine spezifische Arbeitsgruppe unter dem Namen „Rat für demokratische Wahlen“ ein.

30 Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1595 (2003), 30. Januar 2003.

31 Vgl. Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/AS (2004) Rec 1595 final, 21. Juni 2004. Vgl. ebenso CM/AS (2003) Rec 1595 final, 13. Oktober 2003.

ves Management (einschließlich der Sicherheit) der Wahllokale und schließlich eine transparente Parteien- und Wahlkampffinanzierung gewährleisten. Obwohl sie ein gemeinsames Ziel haben (die Bewahrung und Weiterentwicklung des europäischen Wahlerbes), unterscheiden sich – wie ein Mitglied der Venedig-Kommission feststellte – der Kodex und die Bestandsaufnahme der Verpflichtungen seitens des BDIMR in Stil und Ansatz: Die Bestandsliste des BDIMR konzentriert sich auf praktische Fragen, der Kodex hingegen auf grundlegende Prinzipien.<sup>32</sup>

#### *Die Konvention der GUS und der Entwurf der ACEEEO*

Diese beiden Texte müssen aufgrund ihres identischen rechtlichen Ansatzes und der Tatsache, dass beide Russlands politische Haltung widerspiegeln, gemeinsam betrachtet werden. Die Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten wurde am 7. Oktober 2002 von sieben GUS-Staaten unterzeichnet und trat am 24. November 2003 in Kraft, nachdem sie von drei der Staaten ratifiziert worden war.<sup>33</sup> Der Entwurf der Konvention über Wahlstandards, Wahlrechte und Wahlfreiheiten, den die ACEEEO auf ihrer elften Jahrestagung im September 2002 in Moskau verabschiedet hat, war von der Zentralen Wahlkommission der Russischen Föderation vorgeschlagen und erarbeitet worden.<sup>34</sup> Inhaltlich unterscheidet er sich kaum von der GUS-Konvention, die Artikel haben lediglich eine andere Systematik und Reihenfolge.<sup>35</sup> Beispielsweise enthalten beide Texte ähnlich lautende Bestimmungen, die ausländische Finanzhilfe für politische Parteien oder Kandidaten verbieten, die Rolle internationaler Beobachter genau regeln und sich ausführlich zu nationalen Minderheiten äußern. Der Hauptunterschied zwischen dem ACEEEO-Entwurf und der GUS-Konvention liegt darin, dass Letztere einen „Zwischenstaatlichen Wahlrat“ vorsieht, der sich aus den nationalen Zentralen Wahlkommissionen zusammensetzt und die Aufgabe hat, bei der Wahlbeobachtung zu helfen und die Implementierung der Konvention zu überwachen (Artikel 21).

Um eine juristische Stellungnahme zum ACEEEO-Entwurf gebeten, fand die Venedig-Kommission eine Reihe formalrechtlicher Mängel (fehlende aus-

---

32 Zu den Unterschieden zwischen beiden Texten im Detail vgl. die Kommentare von Professor Christoph Grabenwarter auf dem auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Wahlstandards und -verpflichtungen“ im Jahr 2004, in: PC.SHDM. GAL/11/04, a.a.O. (Anm. 11), S. 42-43.

33 Vgl. Weschnjakow, a.a.O. (Anm. 11), S. 25-26.

34 Vgl. den Beschluss der 11. Generalversammlung der ACEEEO über die Verabschiedung des Entwurfs der Konvention.

35 Zum Text des Entwurfs der Konvention siehe Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Draft Convention on election standards, electoral rights and freedoms, Doc. 9646, 20. Dezember 2002. Die ACEEEO ist eine NGO mit Sitz in Budapest; sie wurde 1991 auf Initiative der International Foundation for Electoral Systems (IFES) gegründet. Ihr Hauptziel ist es, den Informationsaustausch und die Durchführung fairer, offener und demokratischer Wahlen in mittel- und osteuropäischen Staaten zu fördern.

drückliche Erwähnung von Präsidentschaftswahlen, unklare Formulierungen in Bezug auf Distanzwahlen, unnötige Bezugnahme auf „unverfälschte Wahlen“, die ohnehin Bestandteil des freien Wahlrechts sind, fehlender Hinweis auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des Ausschlusses vom aktiven und passiven Wahlrecht) und merkte außerdem an, dass Artikel 3 Absatz 3 entgegen internationaler Rechtspraxis Einschränkungen gegenüber Einzelpersonen vorsah. Die Kommission meldete auch gegen Artikel 2 Absatz 7 Vorbehalte an, der die Beteiligung von Ausländern am Wahlkampf generell verbietet und damit gegen EU-Recht verstößt. Die Kommission räumte ein, dass die vorgeschlagene Konvention die wesentlichen Merkmale des europäischen Wahlerbes widerspiegeln, wies jedoch darauf hin, dass seine Verfasser sich offenbar stärker damit befasst hätten, wie demokratische Wahlen durchzuführen seien, als mit der Definition der genauen Merkmale einer demokratischen Stimmabgabe. Kurz gesagt: Der Text gibt Wahlstandards den Vorzug gegenüber Wahlrechten.<sup>36</sup>

#### *Die Aktualisierung der Wahlbeobachtungsstandards der OSZE: eine politisierte Frage*

Sinn und Zweck internationaler Wahlbeobachtung ist es, zu beurteilen, inwieweit eine Wahl die internationalen Standards für freie und faire Wahlen erfüllt. Für junge Demokratien, in denen Unparteilichkeit noch keine Tradition hat, ist sie daher besonders wichtig. Da der Erfolg einer Wahl von der Akzeptanz ihres Ergebnisses durch alle Beteiligten abhängt, ist eine Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit durch internationale Beobachter (wenn schon keine formale Zertifizierung, die das BDIMR tunlichst vermeidet) eine vertrauensbildende Maßnahme, die das Vertrauen in das System des Zugangs zur Macht erhöht und zur politischen Stabilität unter normalen Bedingungen beiträgt. In Konfliktsituationen kann eine solche Bestätigung darüber hinaus der Konfliktprävention dienen oder, was häufiger der Fall ist, Friedensaufbauprogramme nach einem Konflikt krönen. Der OSZE kommt (durch das BDIMR) das Verdienst zu, hierbei eine Vorreiterrolle gespielt zu haben: Sie ist die einzige intergouvernementale Organisation, deren Teilnehmerstaaten sich sowohl zur Durchführung freier und fairer Wahlen als auch zur Akzeptanz internationaler Wahlbeobachtung verpflichtet haben.

#### *Die zentrale Bedeutung des BDIMR*

Die Beobachtung freier und fairer Wahlen findet unter allen Aktivitäten des BDIMR die größte Beachtung. Nach Absatz 8 des Kopenhagener Dokuments

---

36 Vgl. Venice Commission, Opinion no. 253/2003, CDL-EL(2004)006, 1. März 2004. Zum Vergleich des Entwurfs mit dem Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission siehe Opinion no. 253/2003, CDL-EL(2004)008, 4. März 2004.

sind die Teilnehmerstaaten allerdings nur dazu verpflichtet, Beobachter aus anderen Teilnehmerstaaten (sowie von interessierten NGOs) zur Beobachtung von Wahlen, die auf ihrem Staatsgebiet stattfinden, einzuladen. Das BDIMR kam erst später und nur allmählich ins Spiel. 1993 einigte sich das Ministerratstreffen von Rom grundsätzlich darauf, die Rolle des BDIMR bei der Wahlüberwachung zu stärken.<sup>37</sup> 1994 wurde dann auf dem Gipfeltreffen von Budapest beschlossen, dass das BDIMR „vor, während und nach Wahlen eine verstärkte Rolle bei der Wahlbeobachtung übernehmen“<sup>38</sup> und in diesem Zusammenhang auch die Bedingungen für das freie und unabhängige Funktionieren der Medien beurteilen soll. Darüber hinaus erhielt das BDIMR den Auftrag, ein Handbuch für Wahlbeobachter zu erarbeiten.<sup>39</sup> Schließlich wird in der Europäischen Sicherheitscharta (Istanbul 1999) die Verpflichtung, freie und faire Wahlen abzuhalten, bekräftigt, und die Teilnehmerstaaten werden *ausdrücklich* dazu verpflichtet, Beobachter des BDIMR einzuladen.<sup>40</sup>

Das BDIMR beobachtet Wahlen – in der Regel Parlaments- und Präsidentschaftswahlen – nach einer in seinem Handbuch zur Wahlbeobachtung entwickelten Methodik; das Handbuch enthält auch einen Verhaltenskodex für OSZE/BDIMR-Wahlbeobachter.<sup>41</sup> Eine Reihe weiterer praktischer Leitfäden ergänzt das Handbuch. Sie behandeln jeweils spezifische Fragen wie z.B. die Behandlung von Wahleinsprüchen und -anfechtungen, die Beteiligung bestimmter Personengruppen (nationale Minderheiten, Frauen), wahlrechtliche Rahmenbedingungen und einheimische Wahlbeobachtung.<sup>42</sup> Das BDIMR bedient sich sowohl für die Langzeit- als auch für die Kurzzeitwahlbeobachtung einer transparenten Methodik. Diese Methodik, die regelmäßig überarbeitet wird, damit sie mit allgemeinen Entwicklungen und neuen Herausforderungen Schritt halten kann, hat sich – nach inzwischen über 150 Wahlbeobachtungen – zweifellos bewährt. Sie hat dazu beigetragen, dass sich das BDIMR heute als die führende regionale Institution für Wahlbeobachtung

---

37 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, Kapitel IV Nr. 4, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), OSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel C.4, S. 15.

38 Budapester Dokument, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII Nr. 12, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 37), Kapitel B.5, S. 36.

39 Vgl. ebenda.

40 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: Absatz 25, S. 464. Die Gipfelerklärung verpflichtet die Teilnehmerstaaten darüber hinaus, das volle Wahlrecht von Angehörigen von Minderheiten sicherzustellen und das Recht von Flüchtlingen zu fördern, an Wahlen in ihrem Herkunftsland teilzunehmen.

41 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook. Das Handbuch erschien erstmals 1997, die 5. überarbeitete Auflage kam 2005 heraus.

42 Resolving Election Disputes in the OSCE Area. Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (2000), Guidelines to Assist Minority Participation in the Electoral Process (2001), Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections (2001), Handbook for Domestic Election Observers (2003) sowie Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections (2004).

mit einem weithin anerkannten Ruf der Professionalität und der Unparteilichkeit etabliert hat.<sup>43</sup>

### *Politisch motivierte Anschuldigungen Russlands gegenüber dem BDIMR*

Das BDIMR war (und ist noch immer) Ziel heftiger Kritik Russlands und anderer GUS-Staaten – mit dem sehr allgemeinen Argument, es würde mit „zweierlei Maß“ messen. In der bereits erwähnten Moskauer „Erklärung über den Zustand der OSZE“ vom 3. Juli 2004 wird das BDIMR rundheraus beschuldigt, sein Mandat zu verletzen, indem es „selektiv einigen Staaten größere Aufmerksamkeit widmet und die Probleme in anderen Teilnehmerstaaten ignoriert“; dabei sei es nicht bereit, „die Besonderheiten einzelner Staaten zu berücksichtigen“; darüber hinaus sei seine Arbeit häufig „politisiert“.<sup>44</sup> In den folgenden Monaten beschuldigten Belarus und die zentralasiatischen Staaten das BDIMR, uneinheitliche Wahlbeobachtungsstandards anzuwenden, seine Wahlbeobachtungsmissionen nicht ausgewogen zu besetzen (d.h. vorwiegend mit englischsprachigen Beobachtern, die aus einer eng begrenzten Liste von Teilnehmerstaaten ausgewählt würden), einseitig Stellung zu nehmen und vor allem Wahlbeobachtungsberichte zu veröffentlichen, denen es an jeglicher Ausgewogenheit und Objektivität fehle und die einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten gleichkämen.<sup>45</sup> Moskau macht für solche Tendenzen die (aufgrund unzureichender Kontrolle durch die politischen Entscheidungsgremien der OSZE) überzogene Autonomie des BDIMR und grundsätzlich das Fehlen einer präzisen Wahlbeobachtungsmethode verantwortlich. Russland fordert dementsprechend die Entwicklung „einheitlicher Kriterien“ auf der Grundlage „objektiver Standards“, die das BDIMR zwingen würden, sich strikt an die Prinzipien der politischen Neutralität und Unparteilichkeit zu halten und somit „unvoreingenommene Beurteilungen“ im gesamten OSZE-Gebiet abzugeben.<sup>46</sup> Auf den ersten Blick scheint die russische Forderung auf eine technische Überarbeitung der Wahlbeobachtungsmethode des BDIMR mit Blick auf ihre Harmonisierung mit den GUS-Standards der Konvention über die Standards demokratischer Wahlen, Wahlrechte und Wahlfreiheiten der Mitgliedstaaten

---

43 Ein Vertreter der Europäischen Kommission stellte kürzlich fest, dass „es das BDIMR war, nach dessen Vorbild die Europäische Union ihre eigenen bedeutenden Kapazitäten im Bereich der Wahlbeobachtung aufgebaut hat“. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 52.

44 PC.DEL/630/04, a.a.O. (Anm. 8).

45 Vgl. PC.DEL/1022/04 und PC.DEL/1023/04 vom 27. Oktober 2004 (Belarus) sowie PC.DEL/1225/04/Corr.1 vom 17. Dezember 2004 (zentralasiatische Staaten außer Usbekistan). Vgl. auch MC.DEL/61/04 vom 7. Dezember 2004 (russische Position auf dem Ministerratstreffen in Sofia).

46 Die Positionen Russlands und der GUS wurden von Alexander Weschnjakow und Assan Koschakow (Stellvertretender Vorsitzender des Exekutivkomitees der GUS) auf dem zentralen Treffen zur menschlichen Dimension über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“ im Jahr 2005 dargelegt, vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 6 und 49-50.

der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten aus dem Jahr 2002 und deren Präzisierung durch besondere „Bestimmungen für Wahlbeobachtungsmissionen“ hinauszulaufen, die im Dezember 2002 auf Ministerebene verabschiedet wurden.<sup>47</sup> Russlands Argumentation sollte jedoch nicht allzu wörtlich genommen werden. Beschwerden über politische Voreingenommenheit und die Wahlbeobachtungsmethoden sind nur die sichtbare Spitze des Eisbergs. Das wirkliche Problem ist im Grunde ein politisches, und das BDIMR ist auch nicht der eigentliche Gegner. Dass es angegriffen wird, hängt lediglich damit zusammen, dass das BDIMR und russisch dominierte Wahlbeobachtergruppen der GUS in den letzten Jahren mehrfach zu diametral entgegengesetzten Bewertungen von Wahlen im GUS-Raum gekommen sind. Während beispielsweise das BDIMR im März 2004 zu dem Schluss kam, dass die russischen Präsidentschaftswahlen „den Prinzipien demokratischer Wahlen nicht in vollem Umfang entsprochen“<sup>48</sup> hätten, war der Bericht der GUS-Beobachter voll des Lobes. Auch die Parlamentswahlen in Belarus (Oktober 2004), Usbekistan (Dezember 2004) und Tadschikistan (Februar 2005) genügten laut jeweiligem BDIMR-Bericht den OSZE-Standards bei weitem nicht, die GUS-Beobachter lobten sie hingegen als „transparent“, „frei“ und „rechtmäßig“. Ebenso stellte das BDIMR in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im November 2004 massiven Betrug fest, während die Beobachtergruppe der GUS ihr Transparenz und Fairness attestierte. Noch bezeichnender war, dass das BDIMR die Wiederholung des zweiten Wahlgangs der ukrainischen Präsidentschaftswahlen als frei von größeren Unregelmäßigkeiten, die GUS-Gruppe deren Ergebnis jedoch als „rechtswidrig“ beurteilte. Eine ähnliche Situation ergab sich bei den Parlamentswahlen in Moldau im März 2005, die das BDIMR als im Großen und Ganzen im Einklang mit den meisten internationalen Verpflichtungen bewertete; die GUS hingegen brandmarkte die Wahl als zugunsten einer pro-westlichen (wenn auch kommunistischen) Regierung manipuliert. All diese Beispiele deuten darauf hin, dass die Crux des Problems nicht etwa Standards, sondern wichtige politische Interessen sind. Russland ist also offenbar nicht so sehr über das BDIMR als solches verärgert, sondern vielmehr über die Unterminierung seiner Außenpolitik in seinem politisch-strategischen Hinterhof, der GUS.

#### *Die Reaktion der OSZE*

Innerhalb der OSZE haben sich die Positionen zum Thema Wahlbeobachtung deutlicher herauskristallisiert als diejenigen zur Frage der Wahlstandards.

---

47 Bemerkenswerterweise räumt die GUS-Konvention den Vertragsstaaten das Recht ein, „denjenigen internationalen Beobachtern die Akkreditierung zu entziehen, die gegen das Gesetz, allgemein anerkannte Prinzipien und internationale Rechtsstandards verstoßen“ (Artikel 15 Absatz 7). Der Konventionentwurf der ACEEEO enthält in Artikel 19 Absatz 8 die gleiche Vorschrift.

48 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, Presidential Election, 14 March 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, ODIHR.GAL/39/04, 2. Juni 2004, S. 1.

Aus den Tagungsberichten der beiden zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über Wahlen in den Jahren 2004 und 2005 geht eines deutlich hervor: Die vorherrschende Meinung (und diese wiederum angeführt von den USA und der EU) stimmt nicht mit der Kritik Russlands bzw. der GUS überein und das BDIMR wird weiterhin für seine Unparteilichkeit und Professionalität gelobt.<sup>49</sup> Neben der Ausweitung der Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR auf das gesamte OSZE-Gebiet<sup>50</sup> besteht nur in einem einzigen weiteren Punkt Konsens: der geographischen Diversifizierung der personellen Zusammensetzung von OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen, was durch einen außerbudgetären Fonds, der im Jahr 2001 extra zu diesem Zweck eingerichtet wurde, finanziert werden soll.<sup>51</sup> Das Problem wird allerdings dadurch wiederum verkompliziert, dass keineswegs alle Teilnehmerstaaten jederzeit willens und in der Lage sind, Beobachter zu entsenden.<sup>52</sup>

### *Schlussfolgerungen*

Der slowenische OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 hat das Thema Wahlen zu Recht zu einer seiner Prioritäten erklärt.<sup>53</sup> Der Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE befasst sich mit der Problematik in seinem im Juni 2005 vorgelegten Abschlussbericht.<sup>54</sup> Die Empfehlungen des Berichts enthalten im Wesentlichen zwei Elemente, die als Grundlage für einen zukünftigen Kompromiss zwischen den unzufriedenen GUS-Ländern und den übrigen Teilnehmerstaaten dienen könnten: zum einen die Entwicklung zusätzlicher *Verpflichtungen im Bereich Wahlen* (insbesondere die Berücksichtigung der Probleme, die sich aus der Anwendung neuer Technologien ergeben) und von *Wahlbeobachtungsstandards*, die den gleichen Status für alle Teilnehmerstaaten garantieren, sowie zum anderen neue Verpflichtungen zur Wahlnachbereitung, um eine bessere Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR sicherzustellen. Der Bericht schlägt vor, Wahlbeobachtungsstandards, die auf bereits gewonnenen Erfahrungen aufbauen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Kriterien und Methoden, die Objektivität, Transparenz und Professionalität gewährleisten, sollten weiterentwickelt werden und es sollte ein

---

49 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

50 Ursprünglich hatte das BDIMR mit dem Argument des fehlenden „Mehrwerts“ (demzufolge Wahlbeobachtung in reifen Demokratien nur eine unnötig kostspielige Formalität sei) keine Wahlbeobachtung in Westeuropa und Nordamerika durchgeführt. 2002 revidierte es seine Meinung; seither wurden Wahlen in Spanien, den USA, Frankreich, Großbritannien und in der Türkei ebenso beobachtet wie die Wahlen zum Europaparlament im Juni 2004.

51 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 4.

52 Vgl. ebenda, S. 4 und 12.

53 Vgl. CIO.GAL/64/05 vom 9. Mai 2005 und CIO.GAL/104/05 vom 4. Juli 2005.

54 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, CIO.GAL/100/05, 27. Juni 2005; der Bericht ist abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415.

Ansatz gewählt werden, der die Gleichbehandlung aller Teilnehmerstaaten sicherstellt.<sup>55</sup> Darüber hinaus wird angeregt, das Handbuch zur Wahlbeobachtung in regelmäßigen Abständen und unter aktiver Einbeziehung von Wahlpraktikern aus verschiedenen Wahlbeobachtungsinstitutionen zu aktualisieren.<sup>56</sup> Andererseits ermutigt der Bericht die Regierungen, der Wahlvorbereitung mittels Dialog und praktischer Zusammenarbeit größere Aufmerksamkeit zu schenken,<sup>57</sup> und ersucht das BDIMR, dem Ständigen Rat nach Konsultationen mit dem betroffenen Staat über den Stand der Folgemaßnahmen Bericht zu erstatten.<sup>58</sup>

Am 27. Oktober 2005 gab das BDIMR (zusammen mit rund 20 internationalen Organisationen und NGOs) seine Unterstützung für eine Prinzipienklärung für internationale Wahlbeobachter und einen damit verbundenen Verhaltenskodex für internationale Wahlbeobachter, die von der Abteilung für Wahlhilfe der Vereinten Nationen (UNEAD), dem Carter Center und dem *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) gemeinsam erarbeitet wurden, bekannt.<sup>59</sup> Obwohl noch einige Optionen offen sind, können vier vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Die Verabschiedung zusätzlicher *Wahlverpflichtungen*, die bestehende Verpflichtungen ergänzen und neue Fragen im Zusammenhang mit Wahlen widerspiegeln, ist gerechtfertigt, vorausgesetzt, das Ziel ist ein „Kopenhagen-plus“- und kein „Kopenhagen-2“-Dokument.
2. Auch die Erarbeitung zusätzlicher *Wahlbeobachtungsstandards* ist keineswegs überflüssig: Demokratie und die Standards demokratischer Prozesse sind *per definitionem* stets vervollkommnungsfähig.<sup>60</sup> Zusätzliche Standards sind jedoch nur so weit begrüßenswert, wie sie keine Zwangsjacke darstellen, d.h. wenn sie es nicht zulassen, dass die Selbsteinschätzung eines beobachteten Staates die Oberhand über die vom BDIMR unabhängig gezogenen Schlussfolgerungen gewinnt. Auf dem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Probleme der Wahltechnologien und -verfahren“ haben einige Teilnehmer (die meisten davon, wie zu erwarten war, aus der GUS) bemerkenswerterweise die Idee aufgebracht, das BDIMR könnte doch seine abschließenden Wahlberichte dem Ständigen Rat *vor ihrer Veröffentlichung* vorlegen.<sup>61</sup> Die Unabhängigkeit des Urteils des BDIMR muss jedoch um jeden Preis gewahrt bleiben, wenn die Glaubwürdigkeit der OSZE in der Wahlbeobachtung nicht dem Untergang geweiht sein soll.

---

55 Vgl. ebenda, Absatz 24c.

56 Vgl. ebenda, Absatz 24d.

57 Vgl. ebenda.

58 Vgl. ebenda.

59 Unter: [http://www.accessdemocracy.org/library/1923\\_declaration\\_102705.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1923_declaration_102705.pdf).

60 Einen kritischen Ansatz gegenüber der Methode des BDIMR vertritt in seiner scharfen Analyse Hrair Balian, ODIHR's Election Work: Good value?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 169-175.

61 Vgl. PC.SHDM.GAL/5/05, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.



3. Russlands Drängen auf eine Stärkung der Beziehungen zwischen der OSZE und der GUS ist völlig akzeptabel. Die Förderung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen der OSZE und der GUS auf dem Gebiet der Wahlbeobachtung darf jedoch auf keinen Fall zu einer Absenkung der hohen Wahlbeobachtungsstandards der OSZE unter dem Deckmantel der „Harmonisierung“ führen.
4. Für die Gewährleistung freier und fairer Wahlen sind Wahlstandards und Wahlbeobachtungsstandards zweifellos von wesentlicher Bedeutung, genauso wichtig ist jedoch die rasche und erfolgreiche *Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR*. Eine Reform des Wahlregimes der OSZE ist nur dann sinnvoll, wenn man sich auf Verfahren zur Durchführung von Folgemaßnahmen aufgrund der Wahlberichte des BDIMR einigt.