

*Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll**

Wahlbeobachtung in „etablierten Demokratien“: Mehrwert oder Geldverschwendung?

Einführung

Das Aushängeschild des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist seit seiner Eröffnung zu Beginn der 90er Jahre die Beobachtung von Wahlen. Das BDIMR hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten Experten und Beobachter zu mehr als 200 Wahlen entsandt. Internationale Beobachter sollen durch ihre Anwesenheit Wahlen transparenter machen und Wahlfälschungen verhindern helfen, sie sollen Mängel aufdecken und Empfehlungen für Verbesserungen abgeben.

Ursprünglich konzentrierte sich die Beobachtung von Wahlen auf die zu Beginn der 90er Jahre in Mittel- und Osteuropa, Südosteuropa und auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion entstandenen neuen Demokratien. Die Entwicklung des Instruments der Wahlbeobachtung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten war daher untrennbar mit dem historischen Transformationsprozess in der Region verbunden. Die Anwesenheit internationaler Wahlbeobachter galt als wichtiges Element nationaler und internationaler Bemühungen zur Förderung demokratischer Reformen. Mit dem ursprünglichen, zu jener Zeit auch völlig unumstrittenen geographischen Fokus reagierte man auf die Bedürfnisse einer Region, die jahrzehntelang unter vorgeblichen „Volksdemokratien“ oder unverhohlenen Diktaturen versunken war.

Seit kurzem entsendet das BDIMR – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – jedoch auch immer häufiger Beobachter in Länder mit längerer demokratischer Tradition in Westeuropa, Südeuropa und Nordamerika. Bis August 2010 hatte das BDIMR in nicht weniger als 52 von 56 Teilnehmerstaaten Wahlbeobachtungen in unterschiedlichsten Formaten durchgeführt.¹

In der Erkenntnis, dass Demokratie und Institutionenaufbau Prozesscharakter haben und in keinem Land jemals völlig abgeschlossen sind, ist die Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen² in Länder, die gemeinhin als „etablierte“ oder „entwickelte Demokratien“ bezeichnet werden, inzwischen zur

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der OSZE oder des BDIMR übereinstimmen muss.

1 Dazu zählten Bedarfserhebungsmissionen, die Bewertung der Wahlen zum Europäischen Parlament in einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie andere Formen der Beobachtung. In folgenden Teilnehmerstaaten hat bislang noch keine Wahlbewertung oder -beobachtung stattgefunden: Andorra, Monaco, San Marino, Heiliger Stuhl. Eine Liste der veröffentlichten Wahlberichte ist erhältlich unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/43772>.

2 Der Begriff „Wahlbeobachtung“ wird im vorliegenden Beitrag im weiteren Sinne verstanden und umfasst sämtliche Tätigkeiten, die der Beobachtung oder Bewertung von Wahlen dienen. Zu den unterschiedlichen vom BDIMR verwendeten Formaten und zur entsprechenden Terminologie siehe das Kapitel „Die Weiterentwicklung der Methodik“.

Routine geworden. Sie stößt dennoch bei Politikern, Medien und der Bevölkerung mancher Länder, die ihre Wahlen unerwartet internationaler Beobachtung ausgesetzt sehen, noch immer auf Unverständnis. So löste z.B. die erstmalige Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission des BDIMR nach Österreich im Frühjahr 2010 eine hitzige Debatte in den österreichischen Medien aus. Ein bekannter Kolumnist fragte in der meistgelesenen Zeitung des Landes: „Liebe OSZE [...] hältst Du unser funktionierendes Österreich für einen postkommunistischen Sauhaufen, für einen Bananenstaat südamerikanischen Zuschnitts, für eine zentralafrikanische Pseudorepublik dumpfer Machenschaften und Korruption... ..deren Bürger & Funktionäre Deiner bedürfen, um eine saubere Bundespräsidentenwahl zu schlagen?“³ Auch wenn solch heftige Reaktionen die Ausnahme sind, brachte der Kolumnist doch Empfindungen zum Ausdruck, die in Gesprächen, Kommentaren und Medienberichten über internationale Beobachter in „etablierten Demokratien“ in der ein oder anderen Form gelegentlich zum Vorschein kommen.

Die Fragen, die am häufigsten gestellt werden, lauten: Warum ist die Entsendung von Beobachtern zur Beurteilung von Wahlen in Ländern, in denen die Demokratie bereits fest verwurzelt ist, notwendig? Worin besteht der zusätzliche Nutzen, der „Mehrwert“? Ist das nicht eine Verletzung der staatlichen Souveränität? Ist es vielleicht wirklich, wie ein Kommentator es formulierte, „ein Weg, das BDIMR finanziell auszuzehren, indem man es zwingt, seine begrenzten Ressourcen für unnötige Missionen auszugeben“?⁴

Um Antworten auf diese Fragen geben zu können, sollen im vorliegenden Beitrag die Gründe für die Beobachtung von Wahlen in etablierten Demokratien näher untersucht werden. Als Fallbeispiel dient die Bewertung der Wahlen zum Deutschen Bundestag im Jahr 2009.

Normative Grundlagen

Das Kopenhagener Dokument der KSZE von 1990 führte eine Reihe von Wahlverpflichtungen ein, die von den Teilnehmerstaaten die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln sowie den Schutz und die Förderung von Individualrechten verlangen, die für demokratische Wahlen unerlässlich sind. Der von den politischen Veränderungen des Jahres 1989 getragene Kopenhagener Konsens sollte in ganz Europa in absehbarer Zeit demokratische Verhältnisse schaffen. Die Legitimität einer Regierung sollte fortan auf demokratischen Wahlen beruhen: „[...] der durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes [bildet] die Grund-

3 Post von Jeannée, Kronen Zeitung vom 30. März 2010, S. 12.

4 Vladimir Socor, Moscow Prepares OSCE „Reform“ Proposals for the Summit in Kazakhstan, in: Eurasia Daily Monitor, 4. August 2010 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

lage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung [...]“⁵ Im selben Jahr bekräftigten die Teilnehmerstaaten, die Demokratie sei „die einzige Regierungsform unserer Nationen“.⁶ Dieser nahezu vollständige Triumph demokratischer Praxis in der nördlichen Hemisphäre gehört wahrscheinlich zu den bedeutendsten Ereignissen des 20. Jahrhunderts. Er war – mit den Worten Thomas Francks – die „unwiderlegbare Antwort auf diejenigen Stimmen, die eine freie, offene, pluralistische, parlamentarische Wahldemokratie außerhalb einer kleinen Enklave westlicher Industriestaaten weder für gewünscht noch für wünschenswert hielten“.⁷

Das Kopenhagener Dokument verpflichtet die Staaten zur regelmäßigen Durchführung unverfälschter, freier und gerechter Wahlen, die auf allgemeinem und gleichem Wahlrecht beruhen und bei denen gewährleistet ist, dass die Abstimmung geheim durchgeführt wird.⁸ Die Einigung der damals 35 KSZE-Teilnehmerstaaten auf konkrete Kriterien für demokratische Wahlen, die fortschrittlicher waren als alle, die jemals zuvor in einem internationalen Abkommen vereinbart worden waren, war ein historischer Schritt.⁹ Mit diesen Kriterien war ein Maßstab für die Qualität von Wahlen geschaffen worden, die fortan anhand klarer Prinzipien und unabhängig von den Endergebnissen evaluiert werden konnten. Im Kopenhagener Dokument, das die Minimalanforderungen an einen Wahlprozess definierte, der die Ausübung von Macht legitimiert, manifestierte sich somit die Entstehung eines neuen internationalen Systems.

Im Kopenhagener Dokument findet sich auch erstmals der Gedanke, die Einhaltung der neuen Regeln zu überwachen: Die Staaten verpflichteten sich, internationale Beobachter zur Beurteilung ihrer Wahlen einzuladen.¹⁰ Auf dem Budapester Gipfeltreffen im Jahr 1994 wurde dies von den Teilnehmerstaaten dahingehend präzisiert, dass das BDIMR zukünftig eine verstärkte Rolle bei der Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen“¹¹ übernehmen solle. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen im November 1999 in Istanbul ver-

5 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 5-6, Artikel 6 (im Folgenden zitiert als: Kopenhagener Dokument).

6 Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit, in: ebenda, Kap. A.2, S. 2 (im Folgenden zitiert als: Charta von Paris).

7 Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1/1992, S. 46-91, hier: S. 49.

8 Vgl. Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 5), S. 5-6, Artikel 6 und 7.

9 Eine systematische, kommentierte und nach den verschiedenen Phasen des Wahlprozesses geordnete Zusammenstellung der Kriterien findet sich in: ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Warschau 2003.

10 Vgl. Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 5), S. 7, Artikel 8; siehe hierzu auch: Europäische Sicherheitscharta, 19. November 1999, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.10, S. 11, Artikel 25.

11 Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.5, S. 36, Artikel 12.

pflichteten sich die Teilnehmerstaaten explizit dazu, das BDIMR zur Beobachtung ihrer Wahlen einzuladen. In der Erkenntnis, dass Wahlbeobachtung kein Selbstzweck ist, sondern zu verbesserten Wahlpraktiken führen soll, fügten sie noch eine weitere wichtige Verpflichtung hinzu: Sie kamen darin überein, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten“.¹²

Diese freiwillig von allen OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen sind weder durch geographische oder historische Gegebenheiten noch durch sozioökonomische Entwicklungen oder kulturelle Besonderheiten eingeschränkt. Sie gelten für alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen und ohne Ausnahme. Das bedeutet, dass alle Teilnehmerstaaten, neue und etablierte Demokratien gleichermaßen, an dieselben Wahlstandards gebunden und dazu verpflichtet sind, die internationale Überprüfung ihrer Wahlen zuzulassen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben damit die Anerkennung des Anspruchs auf Demokratie durch die Regierungen formal mit der Bestätigung ihres Rechts zu regieren verknüpft, was implizit die Illegitimität von Regimen einschließt, die ihren Bürgern grundlegende demokratische Rechte verweigern.¹³ Die neuen Verpflichtungen weckten in der Folge bei den Bürgern die Erwartung, dass ihnen fortan eine internationale Organisation ihren Anspruch auf Demokratie garantierte.

Wahlbeobachtung im internationalen Verfassungsdialog

Internationale Organisationen dienen regelmäßig als Plattformen für den internationalen Verfassungsdialog.¹⁴ Sie legen Normen aus und fördern deren Implementierung durch die Staaten, die ihnen zugestimmt haben. Ein Staat wiederum beurteilt die Auslegung der Normen unter Berücksichtigung seiner inneren Bedingungen und stimmt der angebotenen Auslegung zu oder lehnt sie ab. Im Idealfall führt die innerstaatliche Zustimmung zu einer der Norm entsprechenden Verhaltensänderung. Im Jargon internationaler Organisationen wird eine solche Verhaltensänderung als „*Follow-up*“ bezeichnet.

Als Teil einer internationalen Organisation, deren Aufgabe u.a. die Beobachtung von Wahlen ist, fördert das BDIMR Normen demokratischer Regierungsführung, auf die sich alle Mitglieder der Organisation geeinigt haben, und kann daher als „Norm-Entrepreneur“ definiert werden. Es führt Wahlbeobachtungen durch, um den Staaten dabei zu helfen, ihre Gesetze und ihre Praxis mit den Normen in Einklang bringen, die sie selbst mit vereinbart ha-

12 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 10), S. 11, Artikel 25; vgl. hierzu auch das Diskussionspapier des BDIMR, Follow up on the Implementation of OSCE/ODIHR Recommendations, 24. Mai 2007.

13 Vgl. Kopenhagener Dokument, a.a.O. (Anm. 5), S. 5-6, Artikel 6.

14 Vgl. Andraž Melanšek, Election observation in Europe: A case of the impact of implementation procedures on norm development, M. Phil Thesis, University of Cambridge, Juli 2007, S. 22.

ben. Das Mandat des BDIMR wurde mit dem Ziel formuliert, innerstaatliche an internationale Normen zu koppeln; dieser Prozess wird als „Normkaskade“¹⁵ bezeichnet. Wahlbeobachtung kann Normkaskaden auf solche Art und Weise in Gang setzen – und hat dies auch bereits getan –, dass die innerstaatliche Entscheidungsfindung regelrecht an die Empfehlungen internationaler Experten gebunden wird. Um sicherzustellen, dass die Normen auch weiterhin „kaskadieren“, ist die Zusammenarbeit zwischen nationaler und internationaler Ebene von entscheidender Bedeutung.

Dies fasst in wenigen Worten die gedankliche Grundlage der Wahlbeobachtung und der Unterstützungsarbeit des BDIMR zusammen. Das Modell des internationalen Verfassungsdialogs zwischen dem Land, in dem Wahlen stattfinden, und der Organisation, die diese beobachtet, weist auf einen engen positiven Zusammenhang zwischen der Förderung von Normen durch Wahlbeobachtungsorgane und innerstaatlichen Wandel hin. Ursprünglich als harmloses Instrument zur Einhaltung von Normen ohne jegliche Erzwingungsfunktion gedacht, machte sich Wahlbeobachtung schon bald den Anreiz der Legitimation zur Verbreitung der Menschenrechte zunutze und nahm damit letztlich Einfluss auf die Inhalte der Normen demokratischer Regierungsführung selbst.

Im Zuge der seit zwei Jahrzehnten betriebenen Normenförderung hat das BDIMR sich ein großes Repertoire an Methoden und Normauslegungen angeeignet und ein breites Spektrum an Beobachtungsformaten für praktisch alle Aspekte eines Wahlprozesses entwickelt,¹⁶ von der Überprüfung der Wahlgesetzgebung – zumeist in Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission des Europarats – über die Beobachtung der Stimmenauszählung und die Ermittlung der Wahlergebnisse bis hin zur Verfolgung von Beschwerden und Einsprüchen. Das BDIMR bietet konkrete Beratung zur Verbesserung der Durchführung von Wahlen („Verhaltensänderung“ der Staaten) in Form gezielter Empfehlungen in folgenden Themenbereichen an:

- wirksamer Schutz von Grundfreiheiten wie z.B. Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung,
- wirksamer Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte der Kandidaten und der Wähler sowie von Wahlhelfern und Journalisten,
- Zusammenstellung genauer und aktueller Wählerlisten,
- Chancengleichheit der Kandidaten im Wahlkampf,
- gleicher Zugang zu den Medien für alle Kandidaten,

15 Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, in: Peter J. Katzenstein/Robert O. Keohane/Stephen D. Krasner (Hrsg.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, Mass., 1999, S. 247-277, hier: S. 262-264.

16 Zu einem völlig neuen Format zur Wahlbeobachtung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union siehe OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009*, ODIHR/OSCE Expert Group Report 11-30 May 2009, Warschau, 22. September 2009, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>.

- unparteiische Berichterstattung in den Medien, insbesondere in den staatlich kontrollierten,
- ungehinderter Zugang für internationale und einheimische Wahlbeobachter,
- wirkungsvolle Repräsentanz und Beteiligung von Frauen
- Einbeziehung nationaler Minderheiten,
- Zugang für behinderte Wähler,
- ehrliche und transparente Stimmenauszählung und Ermittlung der Wahlergebnisse,
- wirksame Beschwerde- und Einspruchsverfahren im Rahmen einer unabhängigen Justiz,
- Transparenz und Rechenschaftspflicht zur Herstellung von Vertrauen in der Öffentlichkeit
- Entwicklung sowie transparente und verantwortungsvolle Anwendung neuer Wahltechnologien in Übereinstimmung mit den OSZE-Verpflichtungen

Der Wahlzyklus wird damit in seine einzelnen Komponenten zerlegt, um systematisch feststellen zu können, ob die wichtigsten Rechte gewährleistet sind und die Wahlleitungsgremien sich an die OSZE-Normen halten.¹⁷ Diese Punkte stellen im Großen und Ganzen die Kernpunkte eines „internationalen Verfassungsdialogs“ im Zusammenhang mit der Beurteilung von Wahlen dar. Jeder einzelne der genannten Bereiche dient im Falle der Entsendung einer BDIMR-Mission dazu, dem fraglichen Staat die Auslegung von Normen zu vermitteln; dieser wiederum reagiert auf Kritik, Hinweise und Empfehlungen, indem er die detaillierte Beurteilung der Einhaltung von OSZE-Normen durch das BDIMR entweder zurückweist oder akzeptiert, was sich mitunter in einer Reform der Gesetzgebung oder Veränderungen in der Verwaltungspraxis niederschlägt.

Die Ursprünge der Wahlbeobachtung in „etablierten Demokratien“

In den ersten Jahren nach der Einrichtung des BDIMR im Jahr 1991 konzentrierte sich die Beobachtung von Wahlen naturgemäß auf diejenigen Länder, die sich im Übergang zur Demokratie befanden. Man ging davon aus, dass eine unabhängige Wahlbeobachtung in denjenigen Staaten am notwendigsten war, die über nur wenig Erfahrung in der Durchführung demokratischer Wahlen verfügten und deren organisatorische Kapazitäten zudem begrenzt waren. Im Gegensatz dazu hielt man die etablierten Demokratien aufgrund ihrer hochentwickelten und differenzierten Regierungssysteme und wirksamer horizontaler Verantwortungsmechanismen für fähig, einen Regierungs-

17 Vgl. Jørgen Elklit/Andrew Reynolds, Analysing the impact of election administration on democratic politics, in: Representation 1/2001, S. 3-10, hier: S. 8.

wechsel ohne Turbulenzen und ohne außergewöhnliche Brüche in der Politik und der politischen Organisation erfolgreich zu organisieren. Die Beobachtung ihrer Wahlen hatte daher keine Priorität.

Dieses Argument war jedoch nicht für jeden überzeugend. In einem Großteil der Literatur ist sogar von einer „Überlastung“ der Demokratie die Rede: Demokratie erzeuge kostenintensive und destabilisierende Machtkämpfe zwischen einzelnen Gruppen, insbesondere in Ländern mit ungelösten Minderheitenproblemen.¹⁸ Da aber die Institutionalisierung von Macht in entwickelten Demokratien eng mit Rechtsstaatlichkeit verbunden ist, ging man dennoch automatisch davon aus, dass entweder der Wahlprozess und die Wahlergebnisse nicht angefochten würden oder dass eventuell auftretende Streitigkeiten auf friedliche und faire Weise beigelegt würden. Ebenso setzte man voraus, dass Wahlressourcen wie der Zugang zu finanziellen Mitteln, Medien und Wählern gerecht aufgeteilt würden, womit die Wahlbeobachtung in etablierten Demokratien offensichtlich sinnlos war.

Zwei Entwicklungen waren ausschlaggebend dafür, Wahlbeobachtung nicht länger ausschließlich auf Länder zu beschränken, die sich zu Beginn der 90er Jahre ihrer undemokratischen Vergangenheit entledigten, und die der Wahlbeobachtung bis dahin zugrunde liegenden Prämissen zu revidieren. Erstens ließen die umstrittenen amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 – insbesondere in Florida – zahlreiche Mängel erkennen und machten damit deutlich, dass Wahlen in etablierten Demokratien keinesfalls gegen ernsthafte Probleme gefeit sind. Und zweitens begannen einige Teilnehmerstaaten sich energischer dafür einzusetzen, dass das BDIMR Wahlen nicht nur in einer bestimmten Subregion, sondern im gesamten OSZE-Gebiet beobachten sollte, damit nicht länger mit zweierlei Maß gemessen würde. Zumindest sollten etablierte Demokratien nicht länger vor einer objektiven Bewertung und regelmäßigen Überprüfung des Zustands ihrer Demokratie bewahrt werden; das gelte insbesondere für Wahlverfahren und -praktiken. Eine Ländergruppe automatisch von der Wahlüberprüfung auszunehmen, widerspreche dem in der Schlussakte von Helsinki 1975 festgelegten Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten.¹⁹

18 Vgl. z.B. Michel J. Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975; Jack L. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York 2000.

19 Kritik an der Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR wurde erstmals nach der Beurteilung der Duma- und der Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation 2003 bzw. 2004 und seinen Berichten über Wahlfälschungen bei den georgischen Parlamentswahlen vom 2. November 2003 laut. Sie fand ihren Niederschlag in einer Erklärung der GUS-Mitgliedsländer vom Juli 2004, in der die Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR als politisch motiviert bezeichnet wurde. Im Mittelpunkt der Kritik am BDIMR stehen weniger die inhaltlichen Befunde seiner Berichte als vielmehr sein Wahlbeobachtungsmandat und die Methodik der Wahlbeobachtung. Forderungen nach mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht, gepaart mit dem Vorwurf, das BDIMR messe mit „zweierlei Maß“ – gemeint sind mangelnde „geographische Ausgewogenheit“ und fehlende „Gleichbehandlung der Teilnehmerstaaten“ in Bezug auf die Wahlbeobachtung – halten an. Vgl. hierzu Frank Evers, *Wahlbeobachtung durch die OSZE. Verpflichtungen, Methodik, Kritik*, in: Institut

Diese Argumente überzeugten. Die OSZE, die sich selbst der Qualität ihres systematischen politischen Dialogs rühmt, konnte keinesfalls als „Norm-Entrepreneur“ auftreten oder sich an einem „Verfassungsdialo“ beteiligen, solange sie geographisch unausgewogen agierte. Die Annahme, dass seit langem etablierte Demokratien stets bewährte Praktiken anwenden, die insgesamt das Vertrauen ihrer Wählerschaften genießen, war durchaus anfechtbar. Um das Wahlgesehen in einer weit größeren Zahl von Teilnehmerstaaten verfolgen zu können, hat das BDIMR seit Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts seine Tätigkeit daher schrittweise ausgeweitet. Im Frühjahr 2001 führte das BDIMR in Zypern erstmals eine Wahlbewertung in einer seit längerem etablierten Demokratie durch. Damals reiste eine kleine „technische Mission“ nach Zypern, um die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen im Vorfeld der Wahlen zu beurteilen. Auf der Grundlage ihrer Bewertung empfahl die Mission, keine Wahlbeobachtungsmission zu entsenden.²⁰ Im darauffolgenden Jahr entsandte das BDIMR „Wahlbewertungsmissionen“ zu den Präsidentschaftswahlen in Frankreich am 21. April, zu den Parlamentswahlen in der Türkei am 3. November und zu den Kongresswahlen in den USA am 5. November.²¹ Die Missionen bestanden aus kleinen Teams bestehend aus bis zu zwölf Wahlexperten, die sich vor und nach dem Wahltag für insgesamt eine Woche im Land aufhielten. Anders als die üblichen Wahlbeobachtungsmissionen, die eine umfassende Beurteilung des gesamten Wahlprozesses abgeben, konzentrierten sich diese frühen Bewertungsmissionen auf ausgewählte Fragen und wollten auf gute Praktiken aufmerksam machen. So hatte beispielsweise die in die USA entsandte Mission die Aufgabe „die Maßnahmen zu beurteilen, die die Behörden und die Zivilgesellschaft getroffen hatten, um die bei den Präsidentschaftswahlen von 2000 aufgetretenen Probleme zu bewältigen, und sich über alle guten Praktiken, die inzwischen umgesetzt wurden, zu informieren“.²² Sie konzentrierte sich angesichts der dort im Jahr 2000 aufgetretenen Probleme auf Florida, besuchte aber auch Bundeseinrichtungen und Vertreter der Zivilgesellschaft in Washington, D.C. Die Berichte der Missionen in die Türkei und in die Vereinigten Staaten stellen ausdrücklich fest, das BDIMR habe die Einladungen zur Entsendung von Beobachtern „gemäß seinem neuen Programm zur Bewertung von Wahlpraktiken in etablierten Demokratien zusätzlich zur Entsendung von Beobachtungsmissionen in Transformationsländer“²³ angenommen.

für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 261-283.

20 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Cyprus, Parliamentary Elections, 27 May 2001, Report of OSCE/ODIHR Technical Mission, 13-16 March 2001, Warschau, 6. April 2001.

21 Die Berichte sind verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/43772>.

22 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, United States of America, General Elections, 5 November 2002, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Implementation of Election Reforms, Warschau, 15. Januar 2003, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/usa/16362>.

23 Ebenda, S. 2.

Seit 2002 ist die Beurteilung von Wahlen in seit längerem etablierten Demokratien Routine. In den darauffolgenden Jahren wurden immer häufiger Bewertungsmissionen in Länder dieser Kategorie entsandt.

Die Weiterentwicklung der Methodik

Das BDIMR hat nicht nur seine Beobachtungstätigkeit ausgeweitet, sondern parallel dazu auch seine Beobachtungsmethodik angepasst und weiterentwickelt, um auf besondere Bedürfnisse reagieren zu können, die z.B. für Wahlen in Ländern mit längerer demokratischer Tradition typisch sind. Die Ergebnisse dieser Weiterentwicklung wurden erstmals in der 2005 herausgegebenen fünften Auflage des BDIMR-Wahlbeobachtungshandbuchs beschrieben und in der im Juni 2010 veröffentlichten sechsten Auflage des Handbuchs erneut weiterentwickelt.²⁴ Die traditionellen vollwertigen *Wahlbeobachtungsmissionen*, die sich aus einem aus Experten bestehenden Kernteam sowie Langzeit- und Kurzzeitbeobachtern zusammensetzen, wurden um mehrere Bewertungs- und Beobachtungsmissionsformate ergänzt; an erster Stelle sind hier die *ingeschränkten Wahlbeobachtungsmissionen* und die *Wahlbewertungsmissionen* zu nennen.²⁵

Die Entwicklung neuer Formate war notwendig geworden, weil die üblichen Wahlbeobachtungsmissionen, die in den 90er Jahren für die besonderen Bedürfnisse der Transformationsländer geschaffen worden waren, sich in einem anderen Umfeld als wenig brauchbar erwiesen. So ist beispielsweise in einem Land, in dem das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess hoch ist, eine unabhängige einheimische Wahlbeobachtung stattfindet, wirksame gegenseitige Kontrollen existieren und kaum mit Unregelmäßigkeiten während der Stimmabgabe und der Stimmenauszählung gerechnet wird, eine vollwertige Beobachtungsmission mit hunderten von am Wahltag anwesenden Kurzzeitbeobachtern überflüssig.

Zur Ermittlung des in einem konkreten nationalen Kontext benötigten Wahlbeobachtungsformats entwickelte das BDIMR zunächst das Instrument der *Bedarfserhebungsmissionen*. Im Vorfeld einer Wahl entsendet das BDIMR in das fragliche Land ein kleines Expertenteam, das das Umfeld der Wahlen insgesamt beurteilen und eine Empfehlung dazu abgeben soll, ob und in welchem Umfang Wahlbeobachtung sinnvoll ist. In ihren Empfehlungen orientiert sich die Bedarfserhebungsmission an folgenden Kriterien:

- dem Stand der Umsetzung von Empfehlungen früherer Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR,

24 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, fünfte Auflage, Warschau 2005; sechste Auflage, Warschau 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>.

25 Weitere Formate sind Expertenunterstützungsteams und *Ad-hoc*-Formate für bestimmte Wahlen wie z.B. die Wahlen zum Europäischen Parlament.

- den Bedingungen im Vorfeld der Wahlen, darunter auch die Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, sofern diese mit den bevorstehenden Wahlen zusammenhängen,
- den rechtlichen Grundlagen, einschließlich der Gesetzesänderungen, die nach den letzten Wahlen vorgenommen wurden,
- der Zusammensetzung und Struktur der Wahlverwaltung, dem Stand ihrer Vorbereitungen für die Wahlen und dem Ausmaß des Vertrauens, das Politik und Öffentlichkeit ihr hinsichtlich ihrer Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Effizienz und Professionalität entgegenbringen,
- dem Grad an politischem Pluralismus, einschließlich der Frage, ob das Spektrum der Kandidaten und Parteien, die voraussichtlich zur Wahl antreten werden, dem Wähler eine echte Auswahlmöglichkeit bietet,
- dem Zustand der Medien und ihrer zu erwartenden Rolle in den Wahlen,
- dem Vorhandensein wirksamer Kontrollmechanismen wie z.B. pluralistische und unabhängige Medien, Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln, eine lebendige Zivilgesellschaft und einheimische Wahlbeobachtung,
- Bedenken, die von den an der Wahl Beteiligten im Zusammenhang mit den Wahlen zum Ausdruck gebracht wurden, sowie anderen relevanten Punkten wie z.B. Wählerregistrierung, die Registrierung von Kandidaten bzw. Parteien und die Beteiligung von Frauen und Minderheiten,
- der Frage, ob und inwieweit Gesprächspartner davon überzeugt sind, dass eine Beobachtung der Wahlen durch das BDIMR zweckmäßig ist und zusätzlichen Nutzen erbringt, und
- der allgemeinen Sicherheitslage.²⁶

Mit dem systematischen Einsatz von Bedarfserhebungsmissionen zur Feststellung des Beobachtungsbedarfs in der gesamten Region endete die in der ersten Zeit nach dem Kalten Krieg übliche ausschließliche Ausrichtung der Beobachtungstätigkeit auf Wahlen in den „Transformationsländern“. Die geographische Ausweitung der Wahlbeobachtung wurde damit auf eine solide methodische Basis gestellt. In einem politischen Umfeld, das auf das Thema Wahlbeobachtung sehr empfindlich reagiert, sollte der neue Ansatz aber auch Bedenken hinsichtlich regionaler Voreingenommenheit und „doppelter Standards“ zerstreuen. Da die Bedarfserhebungsmissionen ihren Empfehlungen objektive und transparente Kriterien zugrunde legen, die auf alle OSZE-Staaten unabhängig davon, ob es sich um „neue“ oder „alte“ Demokratien handelt, gleichermaßen angewendet werden, richtet sich die Entscheidung darüber, wo und in welchem Format die Beobachtung stattfinden soll, nach dem tatsächlichen Bedarf statt automatisch nach Länderkategorien.

26 Vgl. Election Observation Handbook, sechste Auflage, a.a.O. (Anm. 24), S. 27-28.

Auf der Grundlage ihres Befundes empfiehlt die Bedarfserhebungsmission in der Regel die Entsendung einer der drei Hauptformate, die in der BDIMR-Methodik vorgesehen sind.²⁷

Vollwertige *Wahlbeobachtungsmissionen* werden entsandt, wenn die Bedarfserhebungsmission bei den an der Wahl Beteiligten ein nur geringes Vertrauen in die Wahlverwaltung, den gesamten Wahlprozess und das Wahlgeschehen am Wahltag selbst festgestellt hat und daraus schließt, dass die Anwesenheit von Beobachtern das Vertrauen der Öffentlichkeit erhöhen könnte. Wahlbeobachtungsmissionen sind die häufigste und umfassendste Form der Beobachtung durch das BDIMR. Eine Wahlbeobachtungsmission beurteilt die Durchführung von Wahlen anhand der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen, anderer internationaler Standards für demokratische Wahlen und der nationalen Gesetzgebung. Sie macht außerdem konkrete Verbesserungsvorschläge. Eine Wahlbeobachtungsmission setzt sich üblicherweise aus einem aus Experten bestehenden Kernteam sowie Langzeit- und Kurzzeitbeobachtern zusammen. Sie wird in der Regel sechs bis acht Wochen vor der eigentlichen Wahl entsandt und durchleuchtet alle wichtigen Aspekte des Wahlprozesses: die Wahlgesetzgebung, die Kandidaten- und Wählerregistrierung, den Wahlkampf, die Rolle der Medien (einschließlich eingehender Medienbeobachtung), die Wahlverwaltung, die Schlichtung von Streitigkeiten, die Beteiligung von Frauen und nationalen Minderheiten sowie die Stimmabgabe, die Stimmenauszählung und die Ermittlung der Wahlergebnisse am Wahltag sowie Beschwerden und Einsprüche nach der Wahl. Eine Wahlbeobachtungsmission legt vor den Wahlen *Zwischenberichte* vor und gibt unmittelbar nach dem Wahltag eine *Erklärung mit vorläufigen Ergebnissen und Schlussfolgerungen* ab. Ungefähr zwei Monate nach den Wahlen wird ein umfassender *Abschlussbericht* veröffentlicht. Der Abschlussbericht enthält konkrete Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlprozesses.

Eine *eingeschränkte Wahlbeobachtungsmission* kann z.B. entsandt werden, wenn die Bedarfserhebungsmission festgestellt hat, dass in den Wahllokalen am Wahltag selbst nicht mit ernsthaften oder flächendeckenden Problemen zu rechnen ist, eine landesweite Beobachtung über die gesamte Länge des Wahlprozesses jedoch sinnvolle Verbesserungsvorschläge ergeben könnte. Eingeschränkten Wahlbeobachtungsmissionen gehören keine Kurzzeitbeobachter an, da das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Wahlgeschehen am Wahltag selbst hoch ist und hierbei kaum systematische Probleme befürchtet werden. Umgekehrt könnte eine eingeschränkte Wahlbeobachtungsmission z.B. aber auch dann entsandt werden, wenn die Bedarfserhebungsmission zu dem Schluss gekommen ist, dass die Rahmenbedingungen für einen vernünftigen Wahlverlauf am Wahltag nicht gegeben sind und der Einsatz von Kurzzeitbeobachtern daran auch nichts ändern würde, der Wahlprozess insgesamt jedoch trotzdem von einer ausführlichen Beurteilung und anschließenden

27 Zum Folgenden siehe ebenda, S. 29-32.

Empfehlungen profitieren könnte; dies gilt insbesondere dann, wenn der politische Wille vorhanden ist, sich nach der Wahl auf einen Dialog über die Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlprozesses insgesamt einzulassen. Eingeschränkte Wahlbeobachtungsmissionen setzen sich aus einem aus Experten bestehenden Kernteam in der Hauptstadt des Landes und über das ganze Land verteilten Langzeitbeobachtern zusammen. Eingeschränkte Wahlbeobachtungsmissionen führen zwar keine systematische Beobachtung am Wahltag selbst durch, entsprechen jedoch hinsichtlich ihrer Aufenthaltsdauer, der Zusammensetzung des Kernteams und anderer Aspekte den normalen Wahlbeobachtungsmissionen.

Anders als eine Wahlbeobachtungsmission oder eine eingeschränkte Wahlbeobachtungsmission beobachtet eine *Wahlbewertungsmission* nicht den gesamten Wahlprozess, sondern konzentriert sich auf konkrete, von der Bedarfserhebungsmission ermittelte Probleme. Eine Wahlbewertungsmission gibt auch keine Bewertung darüber ab, ob der Wahlverlauf insgesamt den OSZE-Verpflichtungen, anderen internationalen Standards und der nationalen Gesetzgebung entsprochen hat, sondern beurteilt ausgewählte Fragen auf der Grundlage dieser Standards und macht gezielte Verbesserungsvorschläge. Wahlbewertungsmissionen werden in der Regel dann entsandt, wenn die an der Wahl beteiligten Akteure größtes Vertrauen in den Wahlprozess selbst und in die Unparteilichkeit und Transparenz der Wahlverwaltung geäußert haben und eine Bedarfserhebungsmission politischen Pluralismus, die Achtung der Grundfreiheiten, effektive demokratische Institutionen, freie und unabhängige Medien und eine lebendige Zivilgesellschaft bescheinigt hat. Auch wenn die Anwesenheit von Langzeit- oder die Entsendung von Kurzzeitbeobachtern keinen zusätzlichen Nutzen bringen würde, kann es doch noch Fragen geben, die überprüfenswert sind, so z.B. die rechtlichen Grundlagen, die Medienlandschaft, Minderheitenrechte, die Wahlkampffinanzierung, der Einsatz neuer Technologien bei der Stimmabgabe und der Stimmenauszählung und die Beilegung von Streitigkeiten. Umgekehrt kann eine Wahlbewertungsmission auch dann entsandt werden, wenn die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwar besteht, das derzeitige politische Spektrum den Wählern jedoch keine echten politischen Alternativen bietet, wenn frühere OSZE/BDIMR-Empfehlungen nicht befolgt wurden, wenn keine Fortschritte bei der Überarbeitung der Gesetzgebung zur Angleichung an die OSZE-Verpflichtungen erkennbar sind oder wenn – selbst eine eingeschränkte – Beobachtung vermutlich keinen signifikanten zusätzlichen Nutzen brächte. Eine Wahlbewertungsmission besteht in der Regel aus rund zwölf Experten, die das Land für etwa zwei Wochen, einschließlich des Wahltags, bereisen. Format und Umfang einer Wahlbewertungsmission richten sich letztendlich jedoch nach den zu bearbeitenden Fragen, sodass die Größe, die Zusammensetzung und die Dauer von Mission zu Mission variieren können. Die Missionsmitglieder werden in der Regel mehrere Tage lang in Zweiertteams außerhalb der Hauptstadt eingesetzt, um Informationen einzuholen und die Wahlvorbereitungen und den

Verlauf des Wahlkampfes auf regionaler Ebene zu beurteilen. Die Teams besuchen auch einige Wahllokale am Wahltag selbst, führen jedoch keine systematische oder umfassende Beobachtung des Wahltags durch. Eine Wahlbewertungsmission versucht aufgrund ihres geringen Umfangs und der kurzen Verweildauer auch nicht, den Wahlprozess so umfassend zu kommentieren wie eine Beobachtungsmission. Sie verfasst auch keine Zwischenberichte, gibt keine öffentliche Stellungnahme unmittelbar nach dem Wahltag ab und gibt keine Pressekonferenzen. Sie veröffentlicht jedoch ungefähr zwei Monate nach der Wahl einen Abschlussbericht. Der Abschlussbericht enthält konkrete Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlprozesses.

Fallbeispiel: Die Bewertung der Bundestagswahlen von 2009

Wie die erweiterte Methodik des BDIMR in der Praxis funktioniert, lässt sich anhand der Bewertung der Wahlen zum Deutschen Bundestag vom 27. September 2009 gut veranschaulichen.²⁸

In Übereinstimmung mit den OSZE-Verpflichtungen Deutschlands lud die Bundesregierung am 9. Januar 2009 über ihre OSZE-Delegation in Wien das BDIMR dazu ein, die Wahlen zu beobachten. Das BDIMR entsandte daraufhin eine Bedarfserhebungsmission, die sich vom 15. bis zum 17. Juli 2009 in Deutschland aufhielt. Sie bestand aus einer Mitarbeiterin des BDIMR und zwei externen Wahlexperten. Zur Beurteilung der Bedingungen im Vorfeld der Wahlen und deren Vorbereitung sprach die Mission mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Wahlgorgane, politischer Parteien und der Medien.

In ihrem Bericht vom 5. August konstatierte die Bedarfserhebungsmission „ein hohes Maß an Vertrauen in die allgemeine Integrität des Wahlprozesses“²⁹ bei allen Gesprächspartnern und kam zu dem Schluss, dass der gesetzliche Rahmen „offensichtlich eine stabile Grundlage für die Durchführung demokratischer Wahlen bietet“.³⁰ Laut dem Bericht bestätigten alle politischen Parteien, gleiche Wettbewerbsbedingungen und gleichen Zugang zu den Medien zu haben. Der Bericht hielt jedoch auch fest, dass die Wahlkampffinanzierung nicht in der Wahlgesetzgebung geregelt sei; es gebe keine Obergrenzen für Wahlkampfausgaben und keine Beschränkungen bei den Einnahmequellen. Außerdem betonten zwar einige rechtliche Bestimmungen den öffentlichen Charakter des Wahlprozesses und schlossen auch die Wahl-

28 Vgl. hierzu auch Hans-Jörg Schmedes, Wahlen im Blick Europas. Die Beobachtung der Bundestagswahl 2009 durch die OSZE, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2010, S. 77-91.

29 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Federal Republic of Germany, Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 27 September 2009, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 15-17 July 2009, Warschau, 5. August 2009, S. 2, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/38397>.

30 Ebenda, S. 1.

beobachtung durch interessierte Personen nicht aus, jedoch enthielte die Wahlgesetzgebung keine expliziten Vorgaben für die Anwesenheit von Beobachtern. Die Bedarfserhebungsmission berichtete darüber hinaus, dass ihre Gesprächspartner die Möglichkeit einer Wahlbeobachtung begrüßten und feststellten, dass die Beobachtung der Wahlen die Gesamttransparenz des Wahlprozesses unterstreichen und Gelegenheit dazu geben würde, die bestehenden Wahlpraktiken in Deutschland zu überprüfen.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse empfahl die Bedarfserhebungsmission die Entsendung einer Wahlbewertungsmission, die sich insbesondere auf die rechtlichen Grundlagen, die Wahlverwaltung, die Wahlkampffinanzierung, Briefwahl und den Zugang für Beobachter konzentrieren sollte. Da keiner der Gesprächspartner Bedenken hinsichtlich des Verlaufs der Wahlen am Wahltag selbst geäußert hatte, befand die Bedarfserhebungsmission, dass eine umfassende und systematische Beobachtung des Wahltags nicht nötig sei.

Der Beschluss, erstmals eine Wahlmission nach Deutschland zu entsenden, stieß in der deutschen Öffentlichkeit auf erhebliche Resonanz. Er fiel zeitlich mit einer Debatte zusammen, die in Deutschland über den Ausschluss einer Reihe kleinerer Parteien von den Wahlen geführt wurde. Mehrere Berichte in den Medien versuchten eine Verbindung zwischen dem Beschluss und der Debatte herzustellen und behaupteten – fälschlicherweise –, der umstrittene Ausschluss der Parteien sei ausschlaggebend gewesen für den Beschluss des BDIMR, Beobachter nach Deutschland zu schicken.³¹ Dies wiederum weckte das Interesse der Öffentlichkeit an der Anwesenheit internationaler Beobachter im Land und führte zu einem für Länder, in die das BDIMR lediglich Wahlbewertungsmissionen entsendet, ungewöhnlich hohen Medieninteresse. Aufgrund ihrer geringen Größe, ihres technischen Charakters und der Tatsache, dass sie keine öffentlichen Erklärungen unmittelbar nach dem Wahltag abgeben, finden Wahlbewertungsmissionen in der Öffentlichkeit normalerweise nur wenig Beachtung.

In den darauffolgenden Wochen stellte das BDIMR ein aus 15 Wahlexperten aus 13 OSZE-Teilnehmerstaaten bestehendes Team zusammen. Unter der Leitung des ehemaligen Direktors des BDIMR, des Schweizer Diplomaten Gérard Stoudmann, nahm die Mission am 13. September ihre Arbeit auf und blieb bis zum 1. Oktober im Land. In diesen zweieinhalb Wochen werteten die Experten die Wahlgesetzgebung aus und sprachen mit den wichtigsten Beteiligten: Vertretern der Wahlverwaltung auf allen Ebenen, der Judikative, der politischen Parteien und der Medien. Regionalexperten bereisten alle 16 Bundesländer.

31 Siehe z.B. OSZE-Wahlbeobachter prüfen Nichtzulassung von Parteien zur Bundestagswahl, in: Financial Times Deutschland, 10. August 2009; Parteien-Zulassung: OSZE schickt Wahlbeobachter nach Deutschland, in: Spiegel Online, 9. August 2009, unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,641353,00.html>.

Der am 14. Dezember veröffentlichte Abschlussbericht hielt zusammenfassend fest, dass die Bundestagswahlen Deutschlands „solide Erfahrung mit der Durchführung demokratischer Wahlen“³² bestätigt hätten. Sie hätten sich „in einem offenen, pluralistischen und wettbewerbsorientierten Prozess [vollzogen], basierend auf der Achtung der Grundfreiheiten, gleichen Bedingungen für alle Bewerberinnen und Bewerber, der Effizienz und Professionalität der Wahlorgane und einem hohen Maß an öffentlichem Vertrauen in die allgemeine Integrität des Wahlprozesses“.³³

Der Bericht bekräftigte zwar, dass die gesetzlichen Grundlagen umfassend seien und eine insgesamt stabile Grundlage für die Durchführung demokratischer Wahlen darstellten, wies aber auch auf einige Aspekte der Gesetzgebung hin, deren Überprüfung sinnvoll sei.

Für bedenklich hielt die Mission vor allem, dass die Gesetzgebung für die Zeit vor dem Wahltag keine juristische Überprüfung von Entscheidungen der Wahlverwaltung vorsehe. Endgültige Gerichtsentscheidungen über Beschwerden im Zusammenhang mit der Wahl seien erst *nach* der Wahl möglich, zu einem Zeitpunkt also, da die einzige Möglichkeit zur Behebung eines festgestellten Fehlers oder Verstoßes darin bestünde, die Wahlergebnisse für ungültig zu erklären und die Abstimmung zu wiederholen. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass dies den in den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Rechtsinstrumenten geforderten Zugang der Bürger zu zeitgerechter und effektiver Abhilfe einschränke. Er empfahl daher, die Beschwerdeverfahren dahingehend zu ändern, dass zumindest über bestimmte Arten von Beschwerden, insbesondere im Zusammenhang mit der Zulassung der Parteien zur Wahl und der Registrierung der Kandidaten und der Wähler, vor der Wahl von einem Gericht entschieden werden kann.

Die Mission nahm auch Stellung zu den Bestimmungen zur Registrierung politischer Parteien. Die Kriterien hierfür seien allzu allgemein und deskriptiv formuliert und stellten keine spezifischen und messbaren Erfordernisse dar. Da außerdem das für die Registrierung zuständige Gremium, der Bundeswahlausschuss, im Wesentlichen aus von den Parteien benannten Personen bestehe, sei dieser Prozess im Grunde ein „*Peer Review*“, in dem Mitglieder der etablierten Parteien über ihre Mitbewerber entscheiden; dieses Arrangement sei daher gegen Interessenkonflikte nicht gefeit. Der Bericht empfahl daher die Ausarbeitung präziser, objektiver und messbarer Kriterien für die Zulassung von Parteien und Parteilisten zu den Wahlen.

Die Experten bemängelten darüber hinaus, dass es weder konkrete Rechtsvorgaben zur Parteienfinanzierung, einschließlich der Wahlkampffinanzierung, noch eine Obergrenze für die Wahlkampfausgaben gebe, und empfah-

32 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Bundesrepublik Deutschland, Wahl zum Deutschen Bundestag, 27. September 2009, Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission), Warschau, 14. Dezember 2009, S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>.

33 Ebenda.

len, die umgehende Veröffentlichung von Informationen über hohe Spenden und die raschere Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte zu verlangen.

Auch wenn es in der Praxis keine Beschränkungen für Wahlbeobachter gibt und alle interessierten Personen den Wahlprozess verfolgen können, empfahl die Mission die Wahlgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass sie den Zugang internationaler und einheimischer unparteiischer Wahlbeobachter zu allen Phasen des Wahlprozesses explizit regelt.

Der 30 Seiten umfassende Abschlussbericht, der insgesamt zwölf Empfehlungen enthält, wurde den deutschen Behörden übermittelt und veröffentlicht. Er fand große Beachtung in den deutschen Medien, wobei vor allem die Empfehlungen der Mission zur Parteienfinanzierung im Mittelpunkt standen.³⁴ Anfang Januar 2010 bestätigte der deutsche Innenminister in einem Schreiben an das BDIMR, dass die deutschen Behörden die Empfehlungen des Berichts im Rahmen einer geplanten Wahlreforminitiative berücksichtigen würden.

Die Erkenntnisse und Empfehlungen der Mission sowie die positive Reaktion der deutschen Behörden und das große Interesse der Medien sind ein gutes Beispiel für den Nutzen von Wahlbewertungen in Ländern mit einer langen Tradition demokratischer Wahlen. Das Beispiel zeigt auch, dass die Anwesenheit internationaler Experten zur Identifizierung von Bereichen führen kann, in denen Verbesserungen durchaus gerechtfertigt wären, und dass die Analyse und die Empfehlungen der Experten den Anstoß zu Wahlreformen geben können.

Abschließende Betrachtung

Dass Wahlen für Menschenrechte und Sicherheit von großer Bedeutung sind, ist unumstritten. Werden sie internationalen Standards entsprechend durchgeführt, sind sie der lebendige Beweis für die Ausübung wesentlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten; sie verleihen Regierungen Legitimität und tragen so zu Stabilität und Sicherheit bei. Werden einem Volk von seiner Regierung hingegen undemokratische Wahlen aufgezwungen, gilt dies innerhalb des OSZE-Systems als eine Verletzung der OSZE-Verpflichtungen, die somit in den Zuständigkeitsbereich internationaler Institutionen fällt. Wahlbeobachtung ist jedoch niemals ein Selbstzweck; sie ist ein Instrument, mit dem Mängel und Schwachstellen aufgedeckt und Staaten dabei unterstützt werden sollen, den Ablauf von Wahlen ihren Verpflichtungen entsprechend zu verbessern.

Die Beobachtung von über 200 Wahlen in den vergangenen zwei Jahrzehnten hat zweifellos zur Weiterentwicklung, Stärkung und Gewährleistung der De-

34 Siehe z.B. OSZE bemängelt Transparenz von Parteispenden, in: Zeit Online, 15. Dezember 2009, unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2009-12/parteispenden-transparenz>.

mokratie im gesamten OSZE-Gebiet beigetragen. Dabei wurden nicht nur Schwachstellen und Mängel aufgedeckt, sondern auch gute Wahlpraktiken vorgefunden, die weltweit Vorbildcharakter haben. Auch die Methodik der Wahlbeobachtung selbst konnte in dieser Zeit weiter professionalisiert werden. Wahlbeobachtung hat ebenso in vielen Staaten dazu beigetragen, dass der Übergang von einer totalitären kommunistischen Vergangenheit in eine demokratische Zukunft friedlich blieb. Wahlbeobachtungen haben in vielen Fällen zu einer Verbesserung der rechtlichen Grundlagen und der Wahlverwaltung geführt und die Öffentlichkeit für Probleme, die bei Wahlen auftreten können, sensibilisiert.

Im vorliegenden Beitrag wurde die Tätigkeit der Wahlbeobachtung als Teil eines internationalen Verfassungsdialogs begriffen, in dessen Rahmen eine internationale Organisation, die den Auftrag hat, zu beobachten und zu helfen, wenn sie darum ersucht wird, Eckpunkte für Wahlreformen ermittelt und weiterverfolgt. Der Beitrag hat auch erklärt, warum und in welchem Umfang institutionelle Mechanismen zur Überprüfung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen sich zunächst auf eine Region konzentrierten, von der man annahm, dass dort der bei weitem größte Bedarf an Wahlbeobachtung herrschte, obwohl alle OSZE-Teilnehmerstaaten die Verpflichtung zur Durchführung demokratischer Wahlen eingegangen sind und diese stets auch für alle gleichermaßen gültig war.

Die Einladung von Wahlbeobachtern seitens der Staaten ist inzwischen von einer freiwilligen Praxis zu einer gewohnheitsmäßigen Maßnahme zur Erfüllung des Anspruchs der Bürger auf Demokratie im OSZE-Gebiet geworden. Die heutige Wahlbeobachtung hat sich allmählich und durch Anpassungen der Beobachtungsmethodik herausgebildet und konzentriert sich nicht länger auf eine bestimmte Gruppen von Staaten. Das BDIMR hat seine Tätigkeit jedoch nicht künstlich, d.h. aus rein politischen Erwägungen, geographisch ausgeweitet; es hat damit vielmehr auf die neuen Sicherheitsbedrohungen reagiert, mit denen die OSZE ganz allgemein konfrontiert ist. Die OSZE – und mit ihr das BDIMR als ihre wichtigste Institution in der „menschlichen Dimension“ – wäre als Organisation nicht überlebensfähig, wenn sie sich nur auf wenige Subregionen konzentrierte. Terrorismus, Menschenhandel und die Verbreitung von Intoleranz und Hasskriminalität stellen eine Bedrohung für alle Gesellschaften im gesamten OSZE-Gebiet dar und nicht nur für eine bestimmte Subregion.

Besonders wichtig ist in unserem Zusammenhang aber, dass Dutzende von Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR bestätigt haben, dass auch „etablierte Demokratien“ nicht gegen Probleme bei Wahlen gefeit sind. Philippe Schmitter bemerkte dazu unlängst: „Der Zusammenbruch des Kommunismus und die Ausbreitung der Demokratie haben nicht zu einem aus der Unüberwindbarkeit der Demokratie herrührenden ‚Ende der Geschichte‘ geführt. Die heutigen real existierenden Demokratien befinden sich keineswegs in ruhi-

gem Fahrwasser, sondern sind aus allen Richtungen kommenden Stürmen der Kritik ausgesetzt.³⁵

Dass die OSZE, aber auch andere internationale Organisationen wie beispielsweise der Europarat, ihre Beobachtertätigkeit in den 90er Jahren beinahe ausschließlich auf ihre östliche Peripherie konzentrierten, unterstellte im Kern, dass die Entwicklung hin zu stabilen und transparenten Gesetzen und Institutionen in Gesellschaften in seit längerem etablierten Demokratien unumkehrbar sei und diese daher auch nicht beobachtet werden müssten. Wie wir jedoch aus schmerzlichen Phasen der jüngeren europäischen Geschichte gelernt haben, hat demokratischer Fortschritt auch einen Rückwärtsgang und es kann durchaus Rückschläge geben. Demokratie wird mit zunehmendem Alter nicht zwangsläufig besser, sie bedarf vielmehr ständiger Hege und Pflege.

Ein internationaler Koordinierungsrahmen für Sicherheit, wie ihn die OSZE darstellt, wird nicht nur von einzelstaatlichen Interessen, sondern in hohem Maße auch vom kollektiven Interesse am Erhalt des Systems getragen.³⁶ Von denjenigen Staaten, die das Glück haben, bereits länger als zwei Jahrzehnte eine demokratische Verfassung zu haben, ist daher zu verlangen, dass sie die OSZE uneingeschränkt als eine Organisation annehmen, die in allen Ländern der Region tätig wird, also auch in ihren eigenen. Wenn diese „etablierten Demokratien“ ein verpflichtungskonformes Verhalten in der gesamten Region fördern wollen, sollten sie auch dazu bereit sein, ihre eigenen Praktiken einer genauen Prüfung durch eine unparteiische und professionelle internationale Institution und gegenseitiger Begutachtung unterziehen zu lassen.

Unbeschadet des Grundsatzes souveräner Gleichheit bei der Anwendung von Regeln hat der vorliegende Beitrag auch klarzumachen versucht, dass Wahlbeobachtung in unterschiedlichen Kontexten auch unterschiedliche Instrumente erfordert. Dieselben Instrumente in Ländern mit völlig unterschiedlichen Bedürfnissen einzusetzen, wäre wenig sinnvoll und reine Ressourcenverschwendung. Die Auswahl des geeignetsten Wahlbeobachtungsformats muss sich nach dem mit Hilfe standardisierter Methoden und objektiv ermittelten Bedarf richten.

Die Einsicht, dass auch „etablierte Demokratien“ ihre Praxis international überprüfen lassen sollten, hat sich auf praktischer Ebene, d.h. bei der Wahlbeobachtung, noch nicht ganz durchgesetzt. Jedes Mal wenn das BDIMR in der Vergangenheit um die Abordnung und Entsendung sowohl von Langzeit- als auch von Kurzzeitbeobachtern z.B. in Mitgliedstaaten der EU oder in die Vereinigten Staaten ersuchte, reagierten die angesprochenen Staaten mit eisigem Schweigen. Unter den EU-Mitgliedstaaten scheint es ein stillschweigendes Einvernehmen darüber zu geben, dass man sich gegenseitig keine Wahl-

35 Philippe C. Schmitter, *Twenty-Five Years, Fifteen Findings*, in: *Journal of Democracy* 1/2010, S. 17-28, hier: S. 21.

36 Vgl. Jonathan Charney, *Universal International Law*, in: *American Journal of International Law* 4/1993, S. 529-551, hier: S. 532.

beobachter ins Haus schickt. Wahlbeobachtung, so scheint es, ist noch nicht zu einem selbstverständlichen und völlig normalen Ausdruck des „universellen Anspruchs auf Demokratie“ geworden.

Im konkreten multilateralen Kontext der OSZE hat diese zu beobachtende Abneigung negative Auswirkungen auf die systemweite Normenförderung. Angesichts der anhaltenden Tendenz seit längerem etablierter Demokratien, sich selbst für Ratschläge zur Verbesserung von Teilaspekten ihrer eigenen Wahlpraktiken völlig unzugänglich zu zeigen, deren Akzeptanz aber von anderen zu verlangen, könnte sich der Vorwurf der Doppelmoral erhärten. Ignoriert ein Staat oder eine Gruppe von Staaten die von einer internationalen Institution angebotenen Empfehlungen, besteht aber gleichzeitig darauf, bewährte Praktiken an andere Länder weiterzugeben, kann man mit guten Gründen von „politischer Motivation“ sprechen, die die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen internationalen Partnern untergräbt. Wie in dem Beitrag gezeigt wurde, ist die von allen Teilnehmerstaaten gleichermaßen praktizierte Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen entscheidend für die Aufrechterhaltung eines kollektiven Sicherheitssystems, das nach Legitimität strebt. Die logische Schlussfolgerung daraus lautet, dass Regeln, die nur auf einige wenige von ihnen Anwendung finden, ihre Glaubwürdigkeit und somit auch ihren Legitimationsanreiz verlieren.

Während das BDIMR in den vergangenen Jahren Fortschritte bei der geographischen Ausweitung seiner Wahlbeobachtungstätigkeit gemacht hat, werden die „etablierten Demokratien“ noch größere Bereitschaft dazu zeigen müssen, sich genauso unter die Lupe nehmen zu lassen und Empfehlungen ebenso Folge zu leisten, wie sie es von denjenigen Staaten erwarten, die sich vor nur zwei Jahrzehnten vom Joch der autoritären Regime befreiten. Erst wenn Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung innerhalb der gesamten Organisation selbstverständlich werden, wird die OSZE zu einem kohärenten und uneingeschränkt wirksamen Aktivposten in der europäischen Sicherheitsordnung werden.