

Frank Evers

Wahlbeobachtung durch die OSZE

Verpflichtungen, Methodik, Kritik

Wahlbeobachtung ist eine der politisch sensibelsten Feldaktivitäten der OSZE. Sie stellte Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts für Länder sowohl westlich als auch östlich von Wien eine neue Herausforderung dar. Wurde sie zunächst überwiegend positiv aufgenommen, so kam es in den Einstellungen mehrerer Staaten in den Jahren der sogenannten farbigen Revolutionen zu einem deutlichen Bruch. Vor allem die Grundhaltung Russlands und einiger ihm nahestehender Staaten änderte sich in dieser Zeit. Ein Schlüsselereignis für Russland waren dabei die eigenen Parlamentswahlen im Jahr 2003. Der damalige Bericht der internationalen Wahlbeobachtungsmission enthielt die Schlussfolgerung, dass zahlreiche Verpflichtungen der OSZE und des Europarats zu demokratischen Wahlen nicht erfüllt worden seien, was wiederum Russlands grundsätzliche Bereitschaft, europäische und internationale Standards zu demokratischen Wahlen zu erfüllen, in Frage stelle.¹ Vier Jahre später, im November 2007, erklärte Außenminister Sergei Lawrow auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid mit Blick auf die Wahlbeobachtung der OSZE, man befände sich „offenbar an einem ‚Punkt, an dem es kein Zurück mehr gibt‘: Entweder wir einigen uns alle zusammen auf Regeln für die Wahlbeobachtung oder die Differenzen in diesem Bereich gefährden die Zukunft des BDIMR als eine Institution unserer Organisation.“²

Dieser kritische Punkt wurde jedoch überwunden, negative Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Seit etwa Anfang 2008 wurde im Gegenteil von vielen Delegationen in Wien der Wunsch nach einem Dialog betont, sowohl generell als auch speziell über das Thema Wahlbeobachtung, allerdings unter der strikten Voraussetzung, dass weder die institutionelle Unabhängigkeit des BDIMR noch dessen bewährte Wahlbeobachtungsmethodik in Frage gestellt würden. Quasi als moderater Schlusspunkt hinter die sich über mehrere Jahre hinziehenden Diskussionen fand am 21. und 22. Juli 2008 in Wien unter großer Beteiligung ein Seminar zum Thema Wahlen statt, zu dem der finnische Amtierende Vorsitzende eingeladen hatte. Wahlbeobachtungsmissionen der

1 Vgl. OSCE/ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Russian Federation State Duma Elections, 7 December 2003, International Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Moskau, 8. Dezember 2003, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1629_en.pdf.

2 Sergey Lavrov, Statement at the 15th Meeting of the Ministerial Council, MC.DEL/34/07, 29. November 2007 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

OSZE wurden seitdem auch weiterhin empfangen, selbst in beobachtungskritischen Staaten.

OSZE-Verpflichtungen zu Wahlen und Wahlbeobachtung

Die Diskussion um die Wahlbeobachtung der OSZE dreht sich um Verpflichtungen, Kriterien und Transparenz. Es herrscht zwar allgemein Einvernehmen darüber, dass sich Wahlbeobachtung auf die Erfüllung oder Nichterfüllung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen stützen müsse; worin diese allerdings im Kern bestünden und wie sie messbar gemacht werden sollen, ist umstritten. Die weit gefassten Verpflichtungen der OSZE machen Beobachtungskriterien interpretierbar.

Wahlbezogene Verpflichtungen im Rahmen der OSZE können unterteilt werden in Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten in Bezug auf Wahlen (Wahlgrundsätze, Wahlprozeduren) und Verpflichtungen in Bezug auf Wahlbeobachtung.

Verpflichtungen, die sich auf die allgemeinen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen politischer Systeme beziehen, sind in diesem Zusammenhang zwar relevant, reichen aber über das an dieser Stelle zu behandelnde Thema Wahlbeobachtung weit hinaus. Sie können weder hier betrachtet werden noch Gegenstand der Wahlbeobachtung im engeren Sinne sein. In Einzelfragen lösen sie jedoch häufig Diskussionen um Wahlbeobachtung aus.

Auf einer weiteren Ebene muss zwischen originären und interpretativen Verpflichtungen unterschieden werden. Wie sich zeigen wird, werden die originären Verpflichtungen zur Durchführung demokratischer Wahlen zumindest verbal selbst von kritischen Teilnehmerstaaten nicht in Frage gestellt. Anders verhält es sich mit jenen Verpflichtungen, die durch Auslegung und Anwendung durch das BDIMR, aber auch durch die Teilnehmerstaaten selbst als praktizierte interpretative Standards – sozusagen in Schaffung von Gewohnheitsrecht – entstanden sind.

Originäre Verpflichtungen zu Wahlen

Die originären Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Durchführung von Wahlen ergeben sich maßgeblich aus lediglich zwei Dokumenten – dem Kopenhagener Dokument und der Charta von Paris, beide aus dem Jahr 1990.

Zu diesen Verpflichtungen gehören allgemeine Grundsätze wie das Bekenntnis zu regelmäßigen, freien, geheimen und gerechten Wahlen und zur Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft (Charta von Paris) sowie die Verpflichtungen u.a. zur Zusicherung des allgemeinen und gleichen passiven und aktiven Wahlrechts, zur Achtung des Rechts von Einzelpersonen und Gruppen, politische Parteien zu gründen, sowie zu deren Gleichbehandlung, zur

Gewährleistung des freien Zugang zu den Medien und die Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Auszählung der Stimmen und die Weitergabe der Ergebnisse wahrheitsgetreu erfolgen und die offiziellen Ergebnisse bekanntgegeben werden (Kopenhagener Dokument). Diese Verpflichtungen hatten in der bis etwa Ende der 90er Jahre andauernden Transformationsperiode richtungsweisenden Charakter und trugen nicht unwesentlich zum staatsorganisatorischen Umbau der meisten Staaten des GUS-Raums bei. Der Eindruck ist, dass sie selbst gegenwärtig noch von der überwiegenden Mehrheit der politischen Führungen der Teilnehmerstaaten im GUS-Raum als maßgeblich verstanden werden, wenn auch teilweise nur in formaler Hinsicht.

Originäre Verpflichtungen zur Wahlbeobachtung

Die originären Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Wahlbeobachtung legitimieren im Wesentlichen die Wahlbeobachtung als solche; darüber hinaus regeln sie nur einige wenige Details. Zusammen mit den Beschlüssen zur Wahlbeobachtungsfunktion des BDIMR gehen sie im Kern auf die folgenden elf Dokumente zurück.

1. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Kopenhagener Dokument 1990)
2. Charta von Paris für ein neues Europa (Charta von Paris 1990)
3. Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Moskauer Dokument 1991)
4. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen (Prager Dokument 1992)
5. KSZE Helsinki-Dokument 1992 – Herausforderung des Wandels (Helsinki-Dokument 1992)
6. Dokument des Vierten Treffens des Rates (Rom-Dokument 1993)
7. Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter (Budapester Dokument 1994)
8. Europäische Sicherheitscharta 1999 (Istanbuler Dokument 1999)
9. Beschluss Nr. 7 des Ministerrats von Porto, Verpflichtungen betreffend Wahlen (Porto 2002)³
10. Beschluss Nr. 5/03 des Maastrichter Ministerratstreffens, Wahlen (Maastricht 2003)⁴
11. Beschluss Nr. 19/06 des Brüsseler Ministerratstreffens, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE (Brüssel 2006)⁵

3 Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, MC(10).DEC/7, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 49.

4 Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 86.

5 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vier-

Im Kopenhagener Dokument bekräftigten die Teilnehmerstaaten, dass „die Anwesenheit von Beobachtern [...] für den Wahlprozess von Vorteil ist [...] und dass] sie Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen einladen [werden]“.⁶ Das mit der Charta von Paris 1990 gegründete Büro für freie Wahlen wurde damit beauftragt, „Kontakte und den Informationsaustausch zu erleichtern“ und „Berichte über die Beobachtung von Wahlen“ zu erstellen.⁷

Mit der Einrichtung und Mandatierung des BDIMR als Folgeeinrichtung des Büros für freie Wahlen durch das Prager Dokument bzw. das Helsinki-Dokument (beide von 1992) wurde der Auftrag zur Wahlbeobachtung zunächst nicht explizit erneuert, blieb aber im Sinne des ursprünglichen Namens und des vor allem funktionserweiternden Prager Dokuments selbstredend erhalten.⁸ In Rom wurde 1993 die zu stärkende Rolle des BDIMR in der Wahlbeobachtung explizit festgehalten.⁹

Die derzeit viel zitierte Verpflichtung zur Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen“ wurde durch das Budapester Dokument von 1994 fixiert.¹⁰ Die Anerkennung der Hilfe des BDIMR und die Einladung von Wahlbeobachtern wurden 1999 in Istanbul in der Europäischen Sicherheitscharta nochmals festgehalten. Bedeutsam war hier die Selbstverpflichtung, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten“.¹¹

Darüber hinaus gibt es keine speziellen Verpflichtungen, sondern lediglich Beauftragungen an das BDIMR, wie etwa diejenige zur Koordinierung der internationalen Wahlbeobachtung oder zur Beurteilung der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien.¹² Umfangreiche Aufgabenstellungen an das BDIMR zu Ansätzen und Details seiner Beobachtungsmethodik sind im Brüsseler Beschluss zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE enthalten.

Die von Russland und einigen Teilnehmerstaaten seit 2004 angefochtene Methodik war nicht von den Teilnehmerstaaten geregelt worden. Letztere hatten dies vielmehr dem BDIMR selbst überlassen, indem sie es 1994 in

zehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64.

6 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz I. (8), in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 7.

7 Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 6.

8 „[...] beschlossen die Minister, dem Büro für freie Wahlen, das künftig Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte genannt wird, zusätzliche Funktionen zu übertragen.“ Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen“, Prag, 30. Januar 1992, in: ebenda, Kap. A.5, S. 2.

9 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: ebenda, Kap. C.4, S. 15.

10 Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: ebenda, Kap. B.5, S. 36.

11 Europäische Sicherheitscharta, 19. November 1999, in: ebenda, Kap. A.10, S. 11, Absatz 25.

12 Vgl. Budapester Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 10), S. 36-37.

Budapest in eher unverfänglichem Wortlaut dazu aufforderten, ein „Handbuch für Wahlbeobachter und einen fortlaufenden Kalender für anstehende Wahlen [zu] erarbeiten“.¹³

Interpretative Verpflichtungen zu Wahlen und Wahlbeobachtung

Die völkerrechtlichen Grundlagen für die Herangehensweise des BDIMR an Wahlen und Wahlbeobachtung sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr; 1966) und die Allgemeine Bemerkung der VN-Menschenrechtskommission zu Artikel 25 des IPbpr (1996).¹⁴ Das BDIMR geht davon aus, dass diese Dokumente zu „einem globalen Konsens zur Unterstützung der Demokratie, der sich in den 1990er Jahren abzeichnete,“¹⁵ beigetragen haben und dass den OSZE-Teilnehmerstaaten über ihre Mitgliedschaft in den VN hieraus Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen entstanden sind.¹⁶

In seiner Bestandsaufnahme bestehender Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen in den OSZE-Teilnehmerstaaten setzte das BDIMR diese VN-Verpflichtungen ebenso wie die einschlägigen Dokumente des Europarats, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) sowie Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu den Verpflichtungen der OSZE in Bezug.¹⁷

Das BDIMR als eigenständige Institution der OSZE (d.h. nicht die OSZE als solche) hat sich zudem der *Declaration of Principles for International Election Observation* (2005) angeschlossen.¹⁸ Das BDIMR hat hierauf aufbauend eigene, interpretative Wahlbeobachtungsstandards geschaffen, publiziert und in über 100 Beobachtungsmissionen mit Hilfe von mehr als 30.000 Beob-

13 Ebenda, S. 37.

14 Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996); deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005.

15 OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, ODIHR.GAL/39/03, Warschau, Oktober 2003, S. 7, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf.

16 „Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind Mitglieder der Vereinten Nationen und unterliegen damit den Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie allen anderen Demokratie, demokratische Wahlen und Menschenrechte betreffenden Resolutionen und Dokumenten der VN-Generalversammlung.“ Ebenda, S. 11, Fußnote 11.

17 Das BDIMR begründet die Entstehung der Bestandsaufnahme u.a. mit einer entsprechenden Aufforderung der Delegation Russlands auf der Ministerratstagung in Bukarest 2000. Vgl. ebenda, S. 8.

18 Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, New York, 27. Oktober 2005. Die Deklaration wurde von über 20 internationalen Institutionen, Organisationen und NGOs unterzeichnet, unter anderem vom BDIMR, von der Europäischen Kommission und von den VN.

achtern (Stand: November 2006¹⁹) zur Anwendung gebracht und damit praktizierte interpretative Standards gesetzt.

Zusatzverpflichtungen zu Wahlen („Kopenhagen Plus“)

Die Absicht, zusätzliche Verpflichtungen im Bereich Wahlen einzugehen, war 2002 und 2003 in den Ministerratsbeschlüssen von Porto und Maastricht verankert worden und wurde bis ins Jahr 2006 hinein in mehreren Diskussionen erörtert. Diese fanden im Kontext weitergehender Überlegungen statt, die Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu ergänzen und zu einem „Kopenhagen Plus“ zu gelangen. Unter dem slowenischen Vorsitz (2005) waren dieser Frage ein Zusätzliches Treffen der menschlichen Dimension und ein weiteres Expertentreffen gewidmet, allerdings ohne Ergebnis. Der slowenische und der belgische Vorsitz nahmen 2005 bzw. 2006 zusätzliche Verpflichtungen in ihre Beschlussvorlagen für die Ministerratsbeschlüsse zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE auf.²⁰ Das Thema wurde damit jedoch lediglich auf der Agenda gehalten. Der Tenor der Äußerungen der Delegationen zu neuen Verpflichtungen ist eher skeptisch. Betont wird vor allem die Notwendigkeit, in erster Linie zur Umsetzung bestehender Verpflichtungen im Gespräch zu bleiben.

Dennoch scheint es angeraten, die vom BDIMR in dem Bericht *Common Responsibility* konzise zusammengefassten Vorschläge für Zusatzverpflichtungen im Blick zu behalten.²¹ Sie wurden in die drei Themenbereiche Transparenz, Rechenschaftspflicht und öffentliches Vertrauen unterteilt, sind technisch zum Teil sehr detailliert und bieten sich für Expertendiskussionen durchaus an.

In *Common Responsibility* hat sich das BDIMR zudem eingehend mit der Fortentwicklung von wahlbezogenen Aktivitäten befasst und sich selbst entsprechende Arbeitsrichtungen vorgegeben. Diese müssen nicht zwangsläufig in zusätzlichen Verpflichtungen verankert werden. Sie betreffen unter anderem Nachfolgemechanismen für die Umsetzung der Wahlberichtsempfehlungen, den geographischen Aktionsbereich, Rekrutierungsfragen und Expertenvernetzung, Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen, die Nutzung neuer Informationstechnologien, Sprachkenntnisse sowie die Zusammenarbeit mit par-

19 Vgl. OSCE/ODIHR, *Common Responsibility. Commitments and Implementation*. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Warschau, 10. November 2006, S. 33.

20 Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 61-64; Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5).

21 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Explanatory Note on Possible Additional Commitments for Democratic Elections*, 11. Oktober 2005, Anhang 1 zu: *Common Responsibility*, a.a.O. (Anm. 19), S. 83-90.

lamentarischen Beobachtern und den Erfahrungsaustausch mit anderen Organisationen.²²

Die Methodik des BDIMR

Die vom BDIMR entwickelten Beobachtungsformate, Kriterien, Fristen, Personalregeln, Berichtsstandards und dergleichen mehr bilden zusammen jene Methodik, die von einigen kritischen Teilnehmerstaaten um Russland angefochten wird. Ihre Grundlage ist die vorgenannte normerschöpfende und die Praxis prägende Tätigkeit des BDIMR. Die Methodik beleuchtet den Gesamtprozess des Wahlgeschehens von der Gesetzgebung über die Bekanntgabe der Ergebnisse bis hin zu Beschwerden und Einsprüchen, die somit allesamt vor der nationalen und internationalen Öffentlichkeit systematisch kommentiert und beeinflusst werden.²³

Die Infrastruktur des BDIMR

Das BDIMR hat über die Jahre seine eigene Infrastruktur zur Wahlbeobachtung eingerichtet. Diese besteht zunächst aus der Abteilung Wahlen mit den im Gesamthaushaltsplan 2009 nominell ausgewiesenen 15,5 Stellen in Warschau. Die Abteilung Wahlen hat außerdem einen Personalpool von Missionsleitern und *Core-Team*-Mitarbeitern aufgebaut und verfügt über von den Teilnehmerstaaten abgeordnete Langzeit- und Kurzzeitbeobachter. Sie kann sich zudem in einer Reihe von Feldmissionen auf die Zusammenarbeit mit weiteren 17 Verantwortlichen stützen, die als Missionsmitglieder direkt für Wahlbeobachtungen zuständig sind. Die Abteilung Wahlen verfügte 2009 über ein Budget von 6.555.000 Euro.²⁴ Auf einige Details der Methodik ihrer Wahlbeobachtung wird im Folgenden eingegangen.

Die Auswahlformel: nichtdemokratische Vergangenheit

Im Zentrum der Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR standen von Beginn an die postkommunistischen Transformationsländer. Auswahlkriterium für die Ansetzung von Wahlbeobachtungen ist die Unterscheidung zwischen Teilnehmerstaaten „mit nichtdemokratischer Vergangenheit“ und „alteingeführten Demokratien“.²⁵ Zur Unterstützung dieses Ansatzes kann damit argumentiert werden, dass das BDIMR nicht nur dem Grundsatz des Moskauer

22 Vgl. Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 49-55.

23 Für eine detaillierte Darstellung siehe ebenda, S. 35-49.

24 Die Angaben zu Planstellen und Haushaltsmitteln sind entnommen aus: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 888, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2009, PC.DEC/888, 2. April 2009.

25 ODIHR, Election Observation. A decade of monitoring elections: the people and the practice, Warschau 2005, S. 9, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148_478_en.pdf.

Dokuments folgt, dass Verpflichtungen in der menschlichen Dimension „eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“, sondern dass es als Sicherheitsinstitution auch für den ebenfalls dort verankerten Schutz „einer rechtmäßig geschaffenen Verfassungsordnung“ und „einer rechtmäßig gewählten Regierung eines Teilnehmerstaates“ vor Umsturzwahlversuchen eintritt.²⁶ Freilich wird dies in den betroffenen Ländern häufig so nicht mehr wahrgenommen. Das BDIMR werde nicht mehr als Schiedsrichter benötigt, heißt es im Gegenteil seitens der Kritiker.

In Reaktion auf den Vorwurf der geographischen Einseitigkeit der Wahlbeobachtung führt das BDIMR seit längerem auch in westlichen Teilnehmerstaaten wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, den Niederlanden, der Schweiz, Spanien und den USA Wahlbeobachtungen durch, wenngleich in kleineren Formaten (wie z.B. Bedarfserhebungsmissionen oder Wahlbeurteilungsmissionen) und mit weniger öffentlicher Resonanz. So entsandte das BDIMR am Vorabend der Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 eine Expertengruppe unter der Leitung eines russischen Spezialisten zur Bewertung der Wahlgesetzgebung und des Ablaufs der Wahlen in insgesamt 15 EU-Mitgliedstaaten. Das vom BDIMR in der Vergangenheit mitunter in die Diskussion gebrachte Argument, es würde weder über die finanziellen noch die personellen Ressourcen für Wahlbeobachtungen in sämtlichen Teilnehmerstaaten verfügen, ist kaum überzeugend. Es wäre durchaus möglich, sowohl vollwertige Beobachtungsmissionen in ausgewählten westlichen Ländern durchführen, falls dies notwendig erscheinen sollte, als auch nach positiven Berichten die Beobachtungsformate in östlichen Ländern entsprechend zurückzufahren.

Darüber hinaus sei angemerkt, dass unabhängig davon, ob ein Staat eine nichtdemokratische Vergangenheit hat oder eine alteingeführte Demokratie ist, Probleme existieren, deren Bewertung für das BDIMR schwierig ist. Hierbei handelt es sich um länderspezifische Traditionen oder Gepflogenheiten wie das Familienwählen, die Aktivierung von Wählern (z.B. durch die Bereitstellung von Bussen für den Transport zu den Wahllokalen), imperative, also parteigebundene Mandate, das Fehlen von öffentlich-rechtlichen Medien, eine eingeschränkte innere Medienfreiheit oder die Höhe von Wahlhürden. Hierunter fallen auch Spezifika westlicher Teilnehmerstaaten wie Parteienfinanzierung und Wahlspendennachweise, intransparente Wahlkreismodifizierungen, die Zusammenstellung der Kandidatenlisten durch Parteivorstände, die Wahlleitung durch Parteirepräsentanten, der Entzug des Wahlrechts (z.B. für Kriminelle und ehemalige Kriminelle) oder der Einsatz von Herausforderern („*challengers*“) vor Wahllokalen. Diese Fragen berühren die politische Kultur einzelner Teilnehmerstaaten und sind durch die originären OSZE-Verpflichtungen nicht abgedeckt. Hier trifft das Argument einer

26 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. H.4, S. 3 sowie S. 9, Artikel 17.1 und 17.2.

westlichen Delegation zu, nach der es Dinge gebe, die nicht universal regelbar seien, trotzdem aber diskutiert werden können oder sollten.

Die Beobachtungsformate

Das Spektrum der vom BDIMR entwickelten Beobachtungsformate umfasst vorbereitende Bedarfserhebungs- und Erkundungsmissionen sowie vor allem Wahlbeobachtungsmissionen, begrenzte Wahlbeobachtungsmissionen ohne Kurzzeitbeobachter wie etwa in Lettland 2006, Wahlbeurteilungsmissionen, die seit 2002 mit geringem Personalbestand und kurzer Einsatzdauer in westlichen Teilnehmerstaaten durchgeführt werden, sowie Wahlunterstützungsmissionen wie in Turkmenistan zur Unterstützung des dortigen OSZE-Zentrums. Des Weiteren gibt es Wahlunterstützungsteams mit vorangegangenem Vorausteam wie in Afghanistan (Kooperationspartner der OSZE) 2004, 2005 und 2009, wo es allerdings nicht um Wahlbeobachtung, sondern um die organisatorische Unterstützung der Wahlvorbereitungen und -abläufe sowie Beratung ging. Das BDIMR legt die Einzelheiten dieser Missionen wie Personalbesetzung und Personalstärke, die Verweildauer der Beobachter im jeweiligen Land und die Aufgabenstellung (Beobachtung, Beurteilung, Unterstützung) entsprechend den eigenen Bedarfserhebungen selbst fest und spricht die Einzelheiten bis zu einem gewissen Grad mit den gastgebenden Regierungen ab. Das BDIMR instruiert auch die Wahlbeobachter.

Die Berichterstattung

Die Wahlbeobachtung des BDIMR mündet in die jeweilige Berichterstattung, die von Bedarfserhebungsberichten über Zwischenberichte vor den Wahlen bis zur vorläufigen Erklärung nach der Wahl mit den vorläufigen Ergebnissen und Schlussfolgerungen und schließlich zum Abschlussbericht reicht. Es kann – wie etwa in Georgien im Januar 2008 – auch einen Ergänzungsbericht mit wichtigen Nachträgen zur vorläufigen Erklärung nach der Wahl geben.

Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Medien richtet sich jedoch stets auf die unmittelbar nach dem Wahltag veröffentlichte vorläufige Erklärung mit der – wie es in der Regel wahrgenommen wird – Bekanntgabe der „Noten“ in den vorläufigen Schlussfolgerungen. Von großem Interesse ist stets die Abstufung der hier gewählten Formulierung in den ein bis zwei Sätzen zum Gesamtverlauf. Aus dem Vergleich dieser Aussagen mit den Aussagen zu vorangegangenen Wahlen oder zu den Wahlen in anderen Teilnehmerstaaten erhalten sie ihre spezielle politische Gewichtung.

Die Dokumentation

Die Methodik der Wahlbeobachtung ist vom BDIMR 1996 erstmals in einem Wahlbeobachtungshandbuch näher dargelegt und seither stetig (zuletzt 2007)

weiterentwickelt worden. Die wichtigsten Darlegungen sind in folgenden Dokumenten enthalten:

1. *Election Observation Handbook*
2. *Handbook for Long-Term Election Observers*
3. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*
4. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*
5. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*
6. *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*
7. *Election Observation – A decade of monitoring elections: the people and the practice*
8. *Handbook for Domestic Election Observers*
9. *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*
10. *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice* (Entwurf, November 2002)²⁷
11. *Election Principles and Existing OSCE Commitments for Democratic Elections* (Diskussionsvorlage, Juli 2004)
12. *Declaration of Principles for International Election Observation* (Oktober 2005)
13. *Common Responsibility. Commitments and Implementation. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE* (November 2006)

Das Grundverständnis des BDMIR von den hier erörterten Verpflichtungen und ihrer Umsetzung ist in *Common Responsibility* ausführlich dargestellt.²⁸ Daneben gibt es eine Vielzahl von BDIMR in verschiedenen Diskussionsformaten verfasster Abschlussberichte, konsolidierter Zusammenfassungen und anderer Dokumente.

Das BDIMR hat in Theorie und Praxis Wahlbeobachtungsstandards geschaffen, die weltweit ein Novum darstellten und inzwischen anderen internationalen Organisationen als Vorlage dienen. So hat beispielsweise die Europäische Union ihre eigene Wahlbeobachtungsmethodik mit ausdrücklichem Verweis auf die BDIMR-Methodik erarbeitet.²⁹ Dem Vernehmen nach lehnt selbst die GUS ihre Wahlbeobachtungen in einigen Details an die techni-

27 ODIHR.GAL/44/02/Rev.1.

28 Vgl. *Common Responsibility*, a.a.O. (Anm. 19), S. 1-25.

29 „Die Methodik [der EU-Wahlbeobachtung] wurde insbesondere von der [...] im Wahlbeobachtungshandbuch des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dargelegten Wahlbeobachtungsmethodik bereichert.“ *Handbook for European Union Election Observation Missions*, Stockholm 2002, S. 3.

schen und organisatorischen Erfahrungen des BDIMR an, wenngleich die GUS-Beobachter inhaltlich zu mitunter gänzlich anderen Beobachtungsschlüssen kommen als die Beobachter des BDIMR.

Die Unabhängigkeit des BDIMR als Wahlbeobachter

Die politische Unabhängigkeit des BDIMR als Wahlbeobachter gehörte in den zurückliegenden Jahren zu den umstrittenen Aspekten der Wahlbeobachtung. Diese Unabhängigkeit ist jedoch in mehreren Dokumenten der OSZE fest verankert und das BDIMR explizit mit unabhängiger Wahlbeobachtung beauftragt.

Aus der im Kopenhagener Dokument vereinbarten Einrichtung einer institutionalisierten Wahlbeobachtung in den souveränen Teilnehmerstaaten der OSZE,³⁰ der im Prager Dokument enthaltenen Erklärung, „die Überwachung und Förderung von Fortschritten im Bereich der Menschlichen Dimension“ sei „eine Hauptaufgabe der KSZE“³¹ sowie der im Helsinki-Dokument von 1992 getroffenen Feststellung, das BDIMR sei die „Hauptinstitution der menschlichen Dimension“,³² ergibt sich im Zusammenhang mit den oben aufgeführten wahlbezogenen Verpflichtungen die Autorisierung des BDIMR zur Wahlbeobachtung. Seine besonders prominente und unabhängige Stellung gegenüber den Teilnehmerstaaten resultiert auf Beschlussebene am deutlichsten aus dem Istanbul-Dokument 1999, in dem sich die Teilnehmerstaaten – wie erwähnt – verpflichtet hatten, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten“.³³ Diese Formel wurde 2002 in Porto und 2003 in Maastricht abgeschwächt.³⁴ Der Weisenrat der OSZE sprach sich 2005 für den Erhalt der Fähigkeit der OSZE-Institutionen aus, „ihrem jeweiligen Mandat entsprechend unabhängige Bewertungen

30 „Das Kopenhagener Dokument war die erste politische Vereinbarung zwischen souveränen Staaten zur Institutionalisierung der Wahlbeobachtung durch die dauerhafte Einladung an die OSZE-Staaten, gegenseitig ihre Wahlen zu beobachten.“ ODIHR, Election Observation, a.a.O. (Anm. 25), S. 2.

31 Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 8), S. 2.

32 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. A.6, S. 40.

33 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 11), S. 11, Absatz 25.

34 An den betreffenden Stellen heißt es nur noch: „Der Ministerrat [...] fordert die Teilnehmerstaaten auf, verstärkt auf die vom BDIMR nach Wahlbeobachtungen abgegebenen Empfehlungen zu reagieren“ sowie „Der Ministerrat [...] ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, in diesem Bereich ihre Zusammenarbeit mit dem BDIMR weiter zu verstärken“. Beschluss Nr. 7, Verpflichtungen betreffend Wahlen, a.a.O. (Anm. 3), bzw. Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, a.a.O. (Anm. 4).

vorzunehmen und programmatische Initiativen zu ergreifen“.³⁵ Selbiges wurde ebenfalls in Brüssel angemahnt.³⁶

Das BDIMR selbst ist stets für seine institutionelle Eigenständigkeit eingetreten. Nach der Geschäftsordnung der OSZE von 2006 hat es zwar nicht den Status eines Beschlussfassungsorgans, sondern ist ein Durchführungsorgan bzw. eine OSZE-Institution.³⁷ Kern seiner Argumentation ist jedoch der Hinweis auf die notwendige politische und operative Unabhängigkeit der Wahlbeobachtung und somit auch des unparteiischen Wahlbeobachters BDIMR. Das BDIMR verweist in diesem Zusammenhang u.a. auf die *Declaration of Principles for International Election Observation*, die fordert, dass „internationale Wahlbeobachtungsmissionen [...] Informationen bezüglich des einwandfreien Ablaufs der Wahlen] unabhängig und unparteiisch bewerten [sollten]“ und „groß genug sein müssen, um die Beschaffenheit von Wahlen in einem Land unabhängig und unparteiisch feststellen zu können [...]“.³⁸ Während diese Herangehensweise verschiedentlich angefochten wurde, wurde ihre Legitimität aber auch regelmäßig bekräftigt. Das BDIMR hat hierzu seine Beobachtungsmethodik in regelmäßigen Abständen in dem oben dargestellten Schriftwerk zusammengefasst und über den Ständigen Rat an die Teilnehmerstaaten herangetragen und somit in den Beschlussfassungsprozess der OSZE eingebracht. Seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sieht es im Ergebnis dessen von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt.³⁹

Das Verhältnis zur Parlamentarischen Versammlung

Die OSZE verfügt mit dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung über zwei unabhängige Wahlbeobachter. Zwischen beiden gibt es bei

35 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. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 399.

36 Der Brüsseler Ministerrat stimmte zu, dass das BDIMR „größtes Augenmerk auf Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Professionalität“ seiner Wahlbeobachtung legen sollte. Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5), S. 63.

37 Vgl. Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 387-411, hier: S. 389-391. In der Geschäftsordnung heißt es: „Vertreter [...] von Durchführungsorganen [...] nehmen nicht an der Redaktion von Dokumenten teil“, sind folglich also nicht im Beschlussfassungsprozess mit eigener Stimme vertreten und können allenfalls „auf Einladung des Vorsitzenden zu Entwürfen Stellung nehmen, die sie direkt betreffen“. Ebenda, S. 398.

38 Declaration of Principles for International Election Observation, a.a.O. (Anm. 18), S. 6, Absatz 15, und S. 7, Absatz 19.

39 „Auch wenn die Wahlbeobachtung des BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE erst kürzlich von einigen wenigen kritisiert wurde, wird sie von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten als professionell und unabhängig anerkannt.“ Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 19), S. 34.

der Wahlbeobachtung zwar sehr enge Kontakte, die konzeptionellen und personellen Voraussetzungen sind jedoch unterschiedlich. Die Tatsache, dass in den jeweiligen Gründungsbeschlüssen keine strukturelle Verbindung zwischen beiden Einrichtungen vorgesehen ist, erschwert die unbedingt notwendige Koordination zwischen ihnen, die auch von den Beschlussfassungsorganen der OSZE oder dem Amtierenden Vorsitzenden nicht verbindlich durchgesetzt werden kann. Beide sind zwar dem BDIMR vorgesetzt bzw. sollen von diesem unterstützt werden,⁴⁰ die Parlamentarische Versammlung agiert jedoch nicht nur ebenfalls selbständig, sondern zudem weitestgehend außerhalb der OSZE-Strukturen.⁴¹ Zusammengenommen hat das zu dem bekannten Wettbewerb zwischen beiden Institutionen und einer noch immer nicht beendeten Polemik geführt.

Kritik an der OSZE-Wahlbeobachtung

Der Umgang mit der OSZE-Wahlbeobachtung war zunächst sowohl für westliche als auch für östliche Teilnehmerstaaten eine Herausforderung. Die Anwesenheit ausländischer Beobachter bei politischen Wahlen, einem der wichtigsten innenpolitischen Vorgänge überhaupt, und die Beurteilung der Wahlen vor der Weltöffentlichkeit wurden oftmals als belastend empfunden. Zudem mussten selbst in der Gesetzgebung mehrerer westlicher Teilnehmerstaaten überhaupt erst einmal Vorkehrungen für internationale Wahlbeobachtungen getroffen werden.

Intensiv diskutiert wurde das Thema OSZE-Wahlbeobachtung vor allem seit der Zäsur von 2003/2004 im eingangs erwähnten Zusammenhang mit den damaligen russischen Parlamentswahlen und den sogenannten farbigen Revolutionen. 2003 hatten sich Russland und andere GUS-Mitglieder erstmals in scharfer Weise schriftlich gegen die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten durch die OSZE gewandt und die Feldaktivitäten der OSZE einer Generalkritik unterzogen.⁴² Speziell zur Wahlbeobachtung, die hier noch nicht thematisiert worden war, wurden zwischen 2004 und 2007 von Russland sowie – in wechselnder Zusammensetzung – Armenien, Belarus, Ka-

40 Vgl. Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O. (Anm. 37), S. 390-391, Absatz 13, und S. 393, Absatz 3.

41 Die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten hatten sich 1990 in der Charta von Paris zwar für die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung ausgesprochen, diese wurde dann im darauffolgenden Jahr in Madrid 1991 jedoch nicht von der KSZE, sondern von den Parlamentarierdelegationen der Teilnehmerstaaten gegründet. Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), Kap. A.2, S. 17, bzw. Madrider Entschließung über die Schaffung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Madrid, 3. April 1991, in: ebenda, Kap. A.4.

42 Siehe hierzu das Positionspapier von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland, On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities – A Food-For-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

sachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan mehrere Positionspapiere vorgelegt, darunter insbesondere:⁴³

1. Beschlussvorlage für einen Beschluss des Ständigen Rates über die weitere Verbesserung der OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
2. Positionspapier zu OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
3. Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über OSZE-Wahlstandards und -Wahlbeobachtung (2004)
4. Positionspapier zur weiteren Entwicklung der Wahlbeobachtung und -beurteilung (2005)
5. Entwurf eines Beschlusses über Wahlen (2005)
6. Vorschlag für einen Ministerratsbeschluss über die Stärkung und Förderung wahlbezogener Aktivitäten der OSZE (2006)
7. Fragebogen zu den Aktivitäten des OSZE-BDIMR im Bereich Wahlbeobachtung und -beurteilung (2006)
8. Positionspapier zu den Grundprinzipien der Beobachtung nationaler Wahlen durch die OSZE (2007)
9. Beschlussvorlage für einen Ministerratsbeschluss zur Beobachtung nationaler Wahlen durch das OSZE-BDIMR (2007)

Die hier aufgezählten Stellungnahmen weisen seit etwa 2005 eine spürbar stärkere Systematisierung auf. Ebenfalls seit 2005 wurden jährlich Beschlussvorlagen zu den Ministerratstagungen eingereicht. Mit dem Positionspapier zu den Grundprinzipien der Beobachtung nationaler Wahlen durch die OSZE legte Russland das umfassendste Papier vor, das etwas später in die Beschlussvorlage für das Madrider Ministerratstreffen 2007 integriert und von den sieben Teilnehmerstaaten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan unterzeichnet wurde. Diese sieben Staaten sind gleichzeitig die Mitgliedstaaten der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Die fünf Kernforderungen der Dokumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zentralisierung und Übertragung von Zuständigkeiten an den Ständigen Rat (Verabschiedung eines Jahreswahlbeobachtungsprogramms und -haushalts, Verabschiedung eines Einheitsmandats und einer einheitlichen Struktur für alle Missionen, Bestätigung der jährlichen Kandidatenliste für Missionsleiter und deren Ernennung, Entgegennahme der Wahlbeobachtungsberichte),⁴⁴

43 Siehe PC.DEL/1225/04/Corr.1, PC.DEL/1022/04, PC.DEL/1023/04, PC.DEL/1184/05, PC.DEL/1218/05, PC.DEL/1157/06, PC.DEL/703/06, PC.DEL/458/07, PC.DEL/898/07.

44 Vgl. PC.DEL/458/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkte 2-5 und 8.

2. Reduzierung der Funktion des BDIMR auf fachliche Unterstützung und Verankerung einer Rechenschaftspflicht des BDIMR gegenüber dem Ständigen Rat;⁴⁵
3. Neuverhandlung der Beobachtungsmethodik durch den Ständigen Rat („Überprüfung und Verabschiedung [...] der Grundlagen für Aktivitäten des BDIMR im Bereich Wahlen“; „Ausarbeitung und Verabschiedung von Regeln für die Beobachtung nationaler Wahlen durch das BDIMR“);⁴⁶
4. Herstellung von Transparenz bei Entscheidungen über Personalrekrutierung, Jahresplanung, Beobachtungsländer, Format, Dauer und Zusammensetzung der Missionen, Mittelbeschaffung und Berichterstattung;⁴⁷
5. Aufhebung des auf die östlichen Transformationsstaaten gerichteten Fokus der Wahlbeobachtung („Herstellung geographischer Ausgewogenheit“; „keine Aufteilung in unterschiedliche Kategorien“).⁴⁸

An diesen Forderungen wurde für gewöhnlich nicht konsequent festgehalten. Die Haltungen Russlands und seiner Partner waren hier wie auch in anderen Fragen auffallend unbeständig. Das erweckt den Eindruck, dass eine ganze Reihe der oben aufgeführten Forderungen nicht mehr relevant ist. Nach Ansicht von Beobachtern ging es im Kern darum, auf die Wahlbeobachtung des BDIMR insgesamt vor allem einschränkend einzuwirken.

Den Dokumenten nach folgte die russische Argumentation im Einzelnen seit 2004 in etwa folgender Linie: Demokratische Wahlen sind, so hieß es in der Beschlussvorlage für das Ministerratstreffen für Sofia im Jahr 2004, ein grundlegendes Element für die nachhaltige Entwicklung einer jeden demokratischen Gesellschaft. Es gebe jedoch keine allgemein anerkannten Standards für demokratische Wahlen in der OSZE, sondern lediglich allgemeine Prinzipien und Verpflichtungen, verankert im Kopenhagener Dokument von 1990 und anderen Beschlüssen der OSZE. Grundprinzipien wie Universalität, Vertrauen, Transparenz und Rechenschaftspflicht seien in diesen Beschlüssen zudem nicht vollständig erfasst. Die Beurteilungen von Wahlen durch die OSZE seien daher eher subjektiv. Die Durchsetzung wahlbezogener Verpflichtungen müsse in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten verbleiben. Für Wahlbeobachtungen durch die OSZE, so hieß es weiter, sei zum einen ein Vergleich der Wahlgesetzgebung und Wahlpraxis aller Teilnehmerstaaten, zum anderen die Erarbeitung zuverlässiger Bewertungskriterien notwendig. Benötigt würden ebenfalls Kriterien für die Festlegung des jeweiligen Beobachtungsformats. Generell sei Wahlbeobachtung darüber hinaus dem Ziel unterzuordnen, die Übereinstimmung des Wahlablaufs mit den nationalen Gesetzgebungen aufzuzeigen und Empfehlungen für Verbesserungen im

45 Vgl. ebenda, Punkt 2.

46 PC.DEL/1157/06, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 3; PC.DEL/898/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 3.

47 Vgl. PC.DEL/1184/05, PC.DEL/1157/06 und PC.DEL/458/07, alle a.a.O. (Anm. 43).

48 PC.DEL/1157/06, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 1.1c, und PC.DEL/458/07, a.a.O. (Anm. 43), Punkt 1.

Sinne der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen abzugeben. Die Nachbereitung von Wahlen sei zusammen mit den gastgebenden Regierungen vorzunehmen. Entsprechende Grundsätze sollten vom Ständigen Rat vereinheitlicht und in „Regeln für die Beobachtung von nationalen Wahlen durch das BDIMR“ zusammengefasst werden, in denen auch das Mandat und die Zusammensetzung der Missionen sowie die Prozeduren der Abfassung und Veröffentlichung der Missionsberichte geregelt werden sollten.

Russlands Forderungen reichten in den zirkulierten Papieren von Personalfragen (Einrichtung eines von den Teilnehmerstaaten zu besetzenden Personalpools und Ernennung von Wahlmissionsleitern durch den Amtierenden Vorsitzenden aus diesem Pool; geographisch diversifizierte Besetzung der Missionen) über Planungsfragen (Integration der Wahlbeobachtung in die Jahresplanung und den Haushalt der OSZE unter Angabe von Zielländern, Zusammensetzung, Format, Dauer und Finanzierung der Missionen) bis hin zu Verhaltensregeln für Wahlbeobachter (Verzicht auf Wahlbeeinflussung und Abgabe von Erklärungen vor der offiziellen Bekanntgabe der Ergebnisse). Hinzu kamen Einzelforderungen etwa zu Sprachregelungen und zur Schulung der Beobachter. Das BDIMR ist auf viele dieser Vorstellungen sehr akribisch eingegangen, ohne dabei jedoch in irgendeiner Weise seine institutionelle Unabhängigkeit einschränken zu lassen.

Die Versuche Russlands, auf wesentliche Regelungen wie den Umfang und die Zusammensetzung von Beobachtungsmissionen direkt Einfluss zu nehmen und dem BDIMR z.B. die Dauer von Wahlbeobachtungsmissionen ultimativ vorzuschreiben, fanden ihren Höhepunkt in den Jahren 2007 und 2008. Sie bewirkten letztlich, dass das BDIMR den in den beiden Jahren stattfindenden russischen Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen fernblieb. Zum Nachteil für das Image der politischen Führung Russlands verhinderten sie so auch die internationale Bestätigung der Wahlergebnisse vor der Weltöffentlichkeit.

Gleichzeitig kommt man jedoch nicht umhin festzustellen, dass die Gruppe von beobachtungskritischen Teilnehmerstaaten um Russland sich der Wahlbeobachtungsdiskussion in der OSZE nicht verschlossen, sondern vielmehr mit einer ganzen Reihe von Empfehlungen aktiv zur ihr beigetragen hat. Die Unterstützer der Initiativen Russlands haben zudem durchaus konstruktiv mit den jeweiligen Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR zusammengearbeitet.

Darüber hinaus hat sich Russland nicht nur in deklaratorischer Form mit dem Thema auseinandergesetzt, sondern auch praktische Schritte unternommen, und zwar sowohl innerhalb als auch außerhalb der OSZE. Die diesen Aktivitäten zugrunde liegenden Intentionen lassen sich selbstredend unterschiedlich bewerten. Sie zeigen zum einen ein stärkeres Engagement Russlands in etablierten Wahlbeobachtungsformaten, zum anderen aber auch das Streben nach diversifizierter Kooperation mit verschiedenen internationalen Organisationen und auch nicht vorwiegend mit der OSZE; deutlich wird schließlich auch

der Wunsch, dass andere, nicht zuletzt politisch gebundene Formate die unabhängige Wahlbeobachtung der OSZE allmählich überlagern und letztendlich ersetzen.

So hat Russland nach 2004 vermehrt eigene Beobachter in die Missionen des BDIMR entsandt und im eigenen Land den Einsatz nationaler zivilgesellschaftlicher Wahlbeobachter organisiert. Parallel hierzu wurden auch Wahlbeobachtungsaktivitäten im Rahmen der GUS entwickelt. Dafür war bereits 2002 eine eigene Wahlkonvention der GUS verabschiedet worden, in der unter anderem auch das Wirken zivilgesellschaftlicher und internationaler Wahlbeobachter im Einzelnen geregelt worden war.⁴⁹ Die Teilnahme von Beobachtermissionen der Interparlamentarischen Versammlung der GUS, deren Einsatz seit 2004 geregelt ist, gehört inzwischen ebenfalls zum Wahlgesehehen im GUS-Raum.⁵⁰ Russland hat sich des Weiteren um die Einbeziehung anderer internationaler Organisationen wie z.B. der OVKS, der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) oder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK) bemüht.

Aktivitäten und Ansätze der Vorsitze seit 2005

Seit der ersten Polemik der Jahre 2003/2004 wurde das Thema Wahlbeobachtung von jedem OSZE-Vorsitz behandelt. Vor allem während des finnischen Vorsitzes 2008 ist es gelungen, den Diskussionen über Wahlbeobachtungsaktivitäten zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Schärfe zu nehmen.

Der slowenische Vorsitz 2005: Vermittlung

In die Amtszeit des slowenischen Vorsitzes 2005 fiel die Aufgabe, die Reformdiskussion in der OSZE zu koordinieren, d.h. die einzelnen Aspekte der Diskussion mit den Positionen der Delegationen, den Aktivitäten und Empfehlungen des Weisenrates⁵¹ sowie den Stellungnahmen des BDIMR in Be-

49 Vgl. Konvencija o standartach demokratičeskich vyborov, izbiratelnyh prav i svobod v gosudarstvach-učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Konvention über die Standards demokratischer Wahlen sowie der Wahlrechte und -freiheiten in den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], 7. Oktober 2002, Artikel 10.2(d), 14 und 15, unter: <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=616>.

50 Vgl. Položenie o Missii nabljudatelei ot SNG na prezidentских i parlamentskich vyborach a takže referendumach v gosudarstvach-učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Verordnung über Beobachtermissionen der GUS bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], 26. März 2004, unter: <http://www.cikrf.ru/international/ispolkom.jsp>.

51 Der Weisenrat der OSZE nahm 2005 zu den Diskussionen eher zurückhaltend Stellung. Seine Verweise auf tradierte Wahlstandards, das notwendige Nachbereiten der Empfehlungen und die Gleichbehandlung der Teilnehmerstaaten sprachen sowohl Forderungen des BDIMR als auch Russlands und ihm nahe stehender Teilnehmerstaaten an. Gleich-

zug zu setzen. Mit dem Thema Wahlen befasste sich der slowenische Vorsitz zudem aus eigener Initiative und trat mit mehreren Beiträgen, vor allem einem vielbeachteten *Non-Paper* in Erscheinung, in dem er dazu anregte, ein Dokument „Kopenhagen Plus“ sowie Wahlnachbereitungsmechanismen zu erarbeiten.⁵² Ein spezielles Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Herausforderungen der Wahltechnik und der Wahlverfahren“ befasste sich 2005 ebenso wie ein Expertentreffen mit den drei Bereichen neue Wahltechniken, OSZE-Wahlverpflichtungen und Wahlbeobachtung. In der Vielzahl der Laibacher Beschlüsse konnte die Wahlbeobachtung im Beschluss über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE als Aufgabenstellung an das BDIMR untergebracht werden.⁵³

Der belgische Vorsitz 2006: Analyse

Der belgische Amtierende Vorsitzende des Jahres 2006 verblüffte die Delegationen vor allem mit seiner Ankündigung, „Beobachter der Wahlbeobachter“ einzusetzen.⁵⁴ Hintergrund war die Kontroverse zwischen dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über die Wahlbeobachtung. Aus dieser Initiative ging am Ende lediglich ein Analysepapier mit einer Reihe von Anregungen hervor.⁵⁵ Detailliertere Ausführungen zur Wahlbeobachtung wurden nochmals in den Brüsseler Reformbeschluss zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE aufgenommen.⁵⁶

Der spanische Vorsitz 2007: gescheiterter Beschluss

Der spanische Vorsitz des Jahres 2007 hatte gemäß dem erwähnten Brüsseler Beschluss den Auftrag, bis zum Ministerratstreffen in Madrid eine Stellungnahme des Ständigen Rats über die im BDIMR-Bericht *Common Responsibility* vorgeschlagenen neuen Verpflichtungen zu arrangieren.⁵⁷ Eine solche Stellungnahme wurde jedoch nicht verabschiedet. Diesbezügliche Diskussionen siedelte der Vorsitz stattdessen vor allem im Ausschuss zur menschlichen Dimension und den anderen Formaten der menschlichen Dimension an.⁵⁸

zeitig regte er die Ausarbeitung neuer Verpflichtungen an, wie dies an anderer Stelle von verschiedenen Seiten bereits geschehen war. Vgl. Common Purpose, a.a.O. (Anm. 35), S. 368, Absätze 24 b, c und d.

52 Vgl. Slovenian Chairmanship, Non-Paper, On the Challenges of Election Technologies and Procedures, CIO.GAL/64/05, 9. Mai 2005.

53 Vgl. Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 20), S. 63, Absatz 2.

54 Vgl. Karel De Gucht, Address by the OSCE Chairman-in-Office, OSCE PA, Report on the Fifth Annual Winter Meeting, Vienna, 23-24 February 2006, Wien 2006, S. 5.

55 François-Xavier de Donnea/Jan Petersen, Personal Envoys of the OSCE Chairman-in-Office, Mechanisms for Election Observation, 16. November 2006.

56 Vgl. Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, a.a.O. (Anm. 5), S. 62-64.

57 Vgl. ebenda, S. 62.

58 Siehe z.B. ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar on Effective Participation and Representation in Democratic Societies, Consolidated Summary, Warsaw, 16-18 May 2007, ODIHR.GAL/57/07, Warschau 2007.

Eine spezielle Ausschusssitzung zu Wahlen fand im Mai 2007 statt. In den dortigen Erörterungen wurden die unterschiedlichen Haltungen noch einmal dargelegt.

Die Verabschiedung eines Ministerratsbeschlusses zur Wahlbeobachtung schlug fehl. Vorlagen hierzu gab es von den EU-Staaten, der Staatengruppe um Russland und zuletzt nochmals in neuer Version von Spanien.⁵⁹ Am Ende seiner Amtszeit gab der spanische Vorsitz das Thema mit dem Vorschlag zur weiteren Behandlung im Ausschuss zur menschlichen Dimension an den nächsten Vorsitz weiter.⁶⁰

Der finnische Vorsitz 2008: Vermittlung und strukturierter Dialog

Der finnische Vorsitz wünschte die Rückkehr zu einer konstruktiven Wahlbeobachtungsdiskussion und sah sich hierfür als geeigneter Vermittler. Er betrachtete den Dialog als eine notwendige vertrauensbildende Maßnahme und erklärte sich offen für die Diskussion sowohl kritischer als auch befürwortender Standpunkte in Bezug auf Verpflichtungen, bewährte Praktiken, Methodik und die Wahlnachbereitung. Der „strukturierte Dialog über Fragen zum Thema Wahlen“ gehörte zu den Schwerpunkten des finnischen Vorsitzes.⁶¹ Er regte hierfür ursprünglich drei Gesprächsformate an: informelle Klausurtagungen auf Botschaferebene, Diskussionen im Ausschuss zur menschlichen Dimension oder aber ein Expertenseminar, durchgeführt als „Veranstaltung des Vorsitzes in Zusammenarbeit mit dem BDIMR“.⁶² Die Gespräche fanden schließlich wie eingangs erwähnt am 21. und 22. Juli 2008 in Form eines Seminars des Amtierenden Vorsitzenden über Fragen zum Thema Wahlen in Wien statt. Damit sollte Wahlbeobachtung wieder in einen positiven Kontext gestellt werden,⁶³ was auch gelang.

Es ist das große Verdienst des finnischen Vorsitzes, in einer politisch sensiblen Situation den deutlich konfrontativen Ton aus der Wahlbeobachtungsdiskussion herausgenommen und somit die Fortsetzung der Beobachtungstätigkeit des BDIMR entscheidend mit ermöglicht zu haben. Der insgesamt konstruktive Tenor wurde auch durch eine von Russland und Belarus kurz vor der Ministerratstagung in Helsinki eingebrachte Beschlussvorlage nicht abge-

59 Siehe MC.DD/23/07, MC.DD/24/07 und MC.DD/29/07.

60 Vgl. Spanish Chairman-in-Office, Food-For-Thought on Implementation of Existing Commitments, CIO.GAL/185/07, 12. Dezember 2007.

61 „Der finnische Vorsitz ist davon überzeugt, dass der fortgesetzte Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über Fragen zum Thema Wahlen, auch unter Einbeziehung der Parlamentarischen Versammlung, besonders wichtig ist. [...] Der Vorsitz plant in dieser Hinsicht einen strukturierten Dialog über Fragen zum Thema Wahlen zu führen, in den auch internationale Organisationen, Parlamentarische Versammlungen und NGOs einbezogen werden sollen.“ Statement of Finnish Secretary of State Teija Tiilikainen, in: Finnish Chairmanship discusses 2008 priorities with OSCE parliamentarians, Press Release, SEC.PR/55/08, 21. Februar 2008.

62 Finnish Chairman-in-Office, Non-Paper, Way forward in conducting a dialogue on election related issues, CIO.GAL/31/08, 13. Februar 2008.

63 Vgl. ebenda.

schwächt, in der unter anderem eine erneute Diskussion der Grundprinzipien für die Wahlbeobachtung durch das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung angeregt wurde.⁶⁴ Die Vorlage fand in Helsinki keine Zustimmung. Wahlbeobachtungsmissionen finden seitdem auch weiterhin selbst in beobachtungskritischen Teilnehmerstaaten statt.

Der griechische Vorsitz 2009: fortgesetzte Erörterung

Der griechische Vorsitz begrüßte den fortgesetzten Dialog über Wahlen und Wahlbeobachtung und setzte sich namentlich für die Erörterung folgender Teilthemen ein: Umsetzung der Empfehlungen des BDIMR, Wahlkampffinanzierung, Wählerregistrierung und mögliche neue Verpflichtungen.⁶⁵ Zudem appellierte er eindringlich an das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung, in der Wahlbeobachtung zusammenzuarbeiten, „um die Glaubwürdigkeit der OSZE zu erhalten“.⁶⁶ Unter griechischem Vorsitz fand am 16. und 17. Juli 2009 in Wien ein Expertenseminar über Wahlgremien statt. Auf dem Ministerratstreffen in Athen wurde kein spezieller Beschluss zum Thema Wahlen und Wahlbeobachtung gefasst.

Der kasachische Vorsitz 2010: in Erwartung einer Fortsetzung des Dialogs

Mit dem Vorsitz Kasachstans 2010 sind viele Erwartungen verbunden. Bekanntermaßen orientiert sich das Land regional und global nach mehreren Seiten.⁶⁷ Die kasachische Führung hat mit ihrer Bewerbung um den OSZE-Vorsitz ein Zeichen für eine gewisse Öffnung nach Westen gesetzt. Diese ist sicherlich ein Indikator sowohl für ihre gegenwärtigen Modernisierungsbestrebungen als auch für ihre internationalen Profilierungsabsichten. Dem entspricht auch ihr Umgang mit westlicher Kritik, nicht zuletzt im Zuge mehrerer Wahlbeobachtungen. Gleichzeitig besteht sie auf autoritär geprägten nationalen Traditionen. In der Verfassung ist demokratische Regierungsführung ebenso verankert wie Rechtsstaatlichkeit.⁶⁸

64 Vgl. PC.DEL/1043/08.

65 Vgl. Permanent Mission of Greece to the OSCE, *The Future of the OSCE viewed as Thesis and Antithesis in Harmony*, Analytical Concept Paper on the Programme of the Greek OSCE Chairmanship 2009, CIO.GAL/2/09/Rev.1, 16. Januar 2009.

66 Permanent Mission of Greece to the OSCE, *Greek OSCE Chairmanship 2009*, Non-Paper, CIO.GAL/4/09, 16. Januar 2009.

67 „Wir werden unsere Beziehungen zu Russland, zu China, zu unseren zentralasiatischen Nachbarn, zu den islamischen Staaten und zu den westlichen Ländern weiter stärken.“ Nursultan Nazarbayev, *Prosperity, Security and Ever-Growing Welfare of all the Kazakhstanis*, Message of the President of the country to the people of Kazakhstan, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DD8E076B91B9CB66462572340019E60B&lang=en&L1=L1&L2=L1-10.

68 Vgl. Constitution of the Republic of Kazakhstan, Artikel 1, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DB26C3FF70789C84462572340019E60A&lang=en&L1=L1&L2=L1-9

Kasachstan wurde seit Ende der 90er Jahre wiederholt sowohl für sein politisches System als auch für sein Wahlsystem kritisiert. Kasachstans Erfahrungen mit dem BDIMR sind ambivalent. Wahlberichte des BDIMR sind ohne Ausnahme kritisch formuliert. Der Tenor der Bewertungen, in denen nie vergessen wurde, auch Fortschritte zu vermerken, kann auf die – in den einzelnen Abschlussberichten leicht variierende – Kurzformel gebracht werden: „Der Verlauf der Wahlen entsprach in vieler Hinsicht weder den OSZE-Verpflichtungen noch internationalen Standards für demokratische Wahlen.“⁶⁹

Kasachstan reagierte unterschiedlich auf die Kritik. So schloss es sich z.B. fünf der sechs von Russland zirkulierten Papiere an; die Ausnahme war lediglich der Entwurf des Beschlusses für das Ministerratstreffen 2005.⁷⁰ Nach den russischen Präsidentschaftswahlen vom 2. März 2008 gab Kasachstan in Wien bekannt, dass die SOZ sich unter der Leitung ihres (kasachischen) Generalsekretärs Bolat Nurgalijew an einer internationalen Wahlbeobachtungsmission beteiligt. Entgegen westlichen Einschätzungen „befand die SOZ-Beobachtungsmission die Präsidentschaftswahlen in Russland für rechtmäßig, frei, offen und transparent. Die Mission beobachtete weder Verstöße gegen das Gesetz noch Handlungen, die die Rechtmäßigkeit der Präsidentschaftswahlen in Russland in Frage stellen würden. [...] Die russische Gesetzgebung erfüllt alle allgemein anerkannten internationalen Standards und schafft alle notwendigen Bedingungen dafür, dass die Menschen ihr Bürgerrecht frei wahrnehmen können.“⁷¹

Andererseits war Kasachstans Bewerbung um den OSZE-Vorsitz stets von Diskussionen über das Thema Wahlen begleitet. Präsident Nursultan Nasarbajew's persönlicher Einsatz für die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an Kasachstan verlieh auch den Diskussionen Kasachstans mit dem BDIMR einen entsprechend hohen Stellenwert. Kasachstan hat sich wie kein anderer Teilnehmerstaat vor ihm mit hochrangigen Vertretern der Kritik vor Ort und in Wien gestellt. Auf dem Ministerratstreffen in Madrid betonte der damalige Außenminister Marat Taschin, dass für sein Land „die menschliche Dimension das wichtigste Aufgabengebiet“⁷² in der OSZE darstelle. Er unterstrich die

69 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 19 September and 3 October 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 15. Dezember 2004, S. 1. Siehe auch OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 10 and 24 October 1999, Final Report, Warschau, 20. Januar 2000, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 10 January 1999, Assessment Mission, Warschau, 5. Februar 1999, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 4 December 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 21. Februar 2006, sowie OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 30. Oktober 2007.

70 PC.DEL/1218/05, a.a.O. (Anm. 43).

71 Statement in connection with the presidential elections in the Russian Federation, PC.DEL/198/08, 7. März 2008.

72 Minister of Foreign Affairs, Republic of Kazakhstan, MC.DEL/1/07, 26. November 2007, S. 1.

gebotene Berücksichtigung der Empfehlungen des BDIMR bei der umfassenden politischen Modernisierung seines Landes und erklärte den Beginn der „nächsten Phase des mit dem BDIMR vereinbarten Nachbereitungsmechanismus“.⁷³

Schlussbemerkung

Die Wahlbeobachtung des BDIMR wird seit 2003/2004 von einigen Teilnehmerstaaten stark kritisiert. Trotzdem ist es in der OSZE diesbezüglich zu keiner Blockadesituation gekommen. Ganz im Gegenteil ist unter vielen Teilnehmerstaaten eine neue Offenheit für einen Dialog zu beobachten, die es so in den Vorjahren nicht gegeben hat. Auch finden nach wie Wahlbeobachtungen selbst in beobachtungskritischen Staaten statt. Unbedingte Voraussetzung für die erfolgreiche Fortsetzung der Arbeit der OSZE auf diesem Gebiet war und ist die Wahrung der institutionellen Unabhängigkeit des BDIMR und seiner unabhängigen Wahlbeobachtung.

Die OSZE verfügt über ein gut entwickeltes Verpflichtungswerk zu demokratischen Wahlen (Wahlgrundsätze, Wahlprozeduren) und zur Wahlbeobachtung. Es existieren originäre und interpretative Verpflichtungen zur Durchführung von Wahlen und Wahlbeobachtungen. Dabei werden originäre Verpflichtungen, die sich direkt aus den OSZE-Dokumenten ableiten lassen, von kaum einer Seite in Frage gestellt. Anders verhält es sich mit den interpretativen Verpflichtungen, die sich durch Auslegung und vor allem jahrelange Anwendung durch das BDIMR zu praktizierten Standards entwickelt haben. An ihrer Implementierung waren die Teilnehmerstaaten stets beteiligt und haben sie auf diese Weise legitimiert. Um diese interpretativen Verpflichtungen geht es in der Diskussion über die Methodik der Wahlbeobachtung des BDIMR.

Die Methodik des BDIMR erfasst und kommentiert den Gesamtvorgang des Wahlgeschehens von der Gesetzgebung über die Bekanntgabe der Ergebnisse bis hin zu Beschwerden und Einsprüchen. Die Wahlbeobachtung ist nach dem Verständnis des BDIMR vor allem, aber nicht exklusiv auf Teilnehmerstaaten mit nichtdemokratischer Vergangenheit ausgerichtet. Die Methodik stellt eine Innovation dar, zu der es in der internationalen Wahlbeobachtungspraxis gegenwärtig keine Alternative gibt. Sie wird von der Abteilung Wahlen des BDIMR umgesetzt. Von den Teilnehmerstaaten wird die Wahlbeobachtung in der Regel als Instrument der technischen Zusammenarbeit begrüßt.

Die OSZE verfügt neben dem BDIMR mit der Parlamentarischen Versammlung über einen zweiten unabhängigen Wahlbeobachter. Zwischen beiden

73 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting, Madrid, 29 November 2007, MC.DEL/38/07, 29. November 2007, S. 1.

Institutionen besteht keine strukturelle Verbindung, was zu internem Wettbewerb und Polemik geführt hat.

Im Fokus der generellen Diskussionen steht die Wahlbeobachtung der OSZE insbesondere dort, wo sie als Instrument der innenpolitischen Beeinflussung wahrgenommen wird. Die OSZE-Vorsitze der letzten fünf Jahre haben sich eingehend mit dieser Thematik befasst. Künftige Vorsitzländer sollten sich nicht nur speziell auf die in ihre Amtszeiten fallenden Wahlbeobachtungen vorbereiten, sondern auch auf einen Dialog darüber, wie die Wahlbeobachtung als eine der profiliertesten und politisch bedeutendsten Feldaktivitäten der OSZE fortgesetzt werden kann.