In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 297-310.

Geert-Hinrich Ahrens

Wahlbeobachtung und ihre parlamentarische Dimension: 15 Jahre Kooperation*

Einführung: Ursprung und Zweck internationaler Wahlbeobachtung

Wahlen verleihen einer Regierung Legitimität; das macht sie zum Dreh- und Angelpunkt der Demokratie. Die Wahlbeobachtung durch internationale Organisationen und Institutionen ist daher zu einem der wichtigsten Instrumente geworden, mit denen Staaten und Gesellschaften beim Aufbau und bei der Stärkung demokratischer Institutionen unterstützt werden. Es wurden zahlreiche universelle und regionale Menschenrechtsabkommen und andere Dokumente verabschiedet, die bewährte Praktiken im Zusammenhang mit Wahlen auflisten.[1] Leider ist die Qualität von Wahlen sowohl weltweit als auch im OSZE-Raum noch immer sehr unterschiedlich.

Die meisten Wahlen werden glücklicherweise von ehrlichen, kompetenten und erfahrenen Verwaltungen durchgeführt, die das Vertrauen der Wählerschaft genießen. Dann gibt es Wahlen, die zwar grundsätzlich ehrlich, aufgrund mangelnder Kompetenz oder Erfahrung der Organisatoren aber mit Fehlern behaftet sind; internationale Wahlhilfe kann dazu beitragen, solche Fehler zu vermeiden. Gravierender sind Versuche von Konkurrenten oder Angehörigen von Wahlverwaltungen, Wahlergebnisse zu fälschen. Schließlich gibt es Wahlen, bei denen die Machthaber gar nicht den Willen haben, sie auf ehrliche Weise durchzuführen, und die Wählerschaft daher keinerlei Vertrauen in den Wahlprozess hat.

Wahlbeobachter müssen ihrerseits hochqualifiziert sein. Einige der wichtigsten Voraussetzungen sollen hier kurz beleuchtet werden. Erstens muss ein Beobachter ungeachtet seiner eigenen Präferenzen und der Wahlergebnisse unparteiisch sein. Probleme, die sich aus politisch unerwünschten Resultaten ergeben, gehören nicht in den Bereich Wahlbeobachtung, sondern sind Sache der Außenpolitik oder möglicherweise des Menschenrechtsschutzes. Zweitens muss ein Wahlbeobachter unvoreingenommen über die Fakten Bericht erstatten; Wahlbetrug ist weder mit bestimmten kulturellen Traditionen noch mit historischen Besonderheiten zu rechtfertigen. Wahlbetrug kann nicht als Teil einer nationalen Tradition geltend gemacht werden, die es wert wäre, bewahrt oder toleriert zu werden. Schließlich muss ein Beobachter mit Wahlen in all ihrer Komplexität vertraut sein und vernünftig mit Zahlen umgehen können. So ist z.B. die Behauptung, eine Wahl sei gültig, wenn 90 Prozent

* Übersetzung aus dem Englischen durch die Redaktion.

1 Siehe OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, sechste Auflage, Warschau 2010, online unter: http://www.osce.org/odihr/elections/68439, S. 19-21, 100-108.

der Stimmenauszählung in Ordnung sind, ein Trugschluss, denn dem Sieger zehn Prozent wegzunehmen und sie dem Verlierer zuzuschlagen hätte bei den meisten Parlamentswahlen eine andere Regierung zur Folge.

Wahlbeobachtung durch das BDIMR

Das BDIMR hat das imperative Mandat, Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen" durchzuführen, wie die OSZE-Teilnehmerstaaten in den Dokumenten, die auf dem vierten Treffen des KSZE-Rates 1993 in Rom und dem Budapester Gipfeltreffen von 1994 verabschiedet wurden, ausdrücklich erklärten. 1990 war auf dem Pariser KSZE-Gipfel das Büro für freie Wahlen ins Leben gerufen worden, das 1992 in Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt wurde. Bereits kurze Zeit später begann das BDIMR – damals noch in geringem Umfang – Wahlbeobachtungen durchzuführen, die es seither zu einer hochprofessionellen Operation weiterentwickelt hat; das BDIMR ist bei der Beobachtung von Wahlen heute weltweit führend. Die Methodik der Wahlbeobachtung durch das BDIMR wird in seinem mittlerweile in sechster Auflage erschienenen Wahlbeobachtungshandbuch detailliert beschrieben.[2]

Die Mitglieder einer durchschnittlichen BDIMR-Wahlbeobachtungsmission mittlerer Größe kommen aus vielen verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten. Eine typische Mission setzt sich aus einem aus zwölf Spezialisten bestehenden Kernteam mit einem Missionsleiter, 40 Langzeitbeobachtern und rund 400 Kurzzeitbeobachtern zusammen, die von einheimischem Personal unterstützt werden. Experten aus dem BDIMR verstärken die Mission, insbesondere kurz vor und nach dem Wahltag und am Wahltag selbst.

Die Auswahl der Mitglieder des Kernteams erfolgt durch das BDIMR auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung. Langzeit- und Kurzzeitbeobachter werden von den OSZE-Teilnehmerstaaten, die zumeist auf einen Pool erfahrener Leute zurückgreifen können, entsandt. Die disziplinarische Kontrolle über die Missionsmitglieder liegt *de facto* in den Händen des BDIMR, entweder durch entsprechende Klauseln in den Dienstverträgen oder durch die Berichterstattung an die Entsendestaaten. Das BDIMR kann die Behörden des Gastgeberlandes ersuchen, Personen den Beobachterstatus zu entziehen, die massiv gegen den Verhaltenskodex des BDIMR verstoßen; das BDIMR hat davon auch bereits Gebrauch gemacht.[3] Aufgrund dieser Personalstruktur kann das BDIMR seine Methodik auf drei Säulen gründen: professionelle Spezialisierung, Präsenz vor Ort und Präsenz über einen längeren Zeitraum hinweg.

Der Missionsleiter ist ein erfahrener Spezialist, oftmals im Range eines Botschafters. Die Mitglieder des Kernteams sind Experten in ihrem jeweiligen

2 Siehe ebenda.
3 Siehe ebenda, hinterer Umschlag.

Aufgabengebiet. So kann ein Wahlexperte z.B. Mitglied der zentralen Wahlkommission seines eigenen Landes sein, ein Rechtsexperte kann ein Jurist sein, der Erfahrung darin hat, nationale Gesetzesvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Normen hin zu überprüfen, und ein Medienspezialist kann ein Experte in Methoden der Medienbeobachtung sein. Zum Team gehören außerdem Statistiker und weitere Spezialisten.
Präsenz vor Ort heißt, dass die BDIMR-Wahlbeobachter über das gesamte Land verteilt sind und mit den Wahlverwaltungsorganen der mittleren und unteren Ebene sowie anderen Beteiligten in Kontakt stehen.
Da Wahlen nicht auf den Wahltag als solchen begrenzt sind, ist es besonders wichtig, dass sich die Anwesenheit der Mission über einen längeren Zeitraum erstreckt. In der Regel unterhält das BDIMR langjährige Beziehungen zu dem Gastgeberland und hat dessen Wahlsystem und die Wahlgesetzgebung bereits lange vor Beginn der eigentlichen Beobachtung analysiert. Den Auftakt der Mission selbst bildet zunächst eine Bedarfserhebungsmission, deren Bericht sich u.a. mit der Größe der zukünftigen Wahlbeobachtungsmission befasst. Das Kernteam wird rund zwei Monate vor dem eigentlichen Wahltag entsandt, die Langzeitbeobachter kommen nur kurze Zeit später nach. Die Mission erstattet laufend Bericht. Die Kurzzeitbeobachter treffen wenige Tage vor der Stimmabgabe ein und verlassen das Land kurze Zeit später wieder, gefolgt von den Langzeitbeobachtern. Das Kernteam bleibt so lange im Land, wie noch Ereignisse im Zusammenhang mit den Wahlen zu erwarten sind, wie z.B. Beschwerden und Einsprüche oder die Bekanntgabe der Wahlergebnisse. Nach ungefähr zwei Monaten veröffentlicht das BDIMR seinen Abschlussbericht. Er enthält üblicherweise Empfehlungen, an die sich gegebenenfalls Wahlunterstützungsprojekte anschließen.

Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) trat 1992 erstmals zusammen; im Dezember 1993 begann sie mit der Beobachtung von Parlamentswahlen. Seither hat die PV ihre Beobachtertätigkeit auch auf Präsidentschaftswahlen und Referenden ausgedehnt. Auf der Ebene von Gipfeltreffen wurde die OSZE PV erstmals auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999, in Verbindung mit ihrer Zusammenarbeit mit dem BDIMR, mit Wahlen und Wahlbeobachtung in Zusammenhang gebracht.[4] Die OSZE PV verfügt inzwischen über beachtliche Erfahrung und Sachkenntnis bei der Wahlbeobachtung, allerdings weicht sie in ihrer Methodik in wichtigen Punkten von derjenigen des BDIMR ab. Ähnliches gilt für den Personalbereich. Während das Personalsystem der OSZE im Allgemeinen auf dem Rotationsprinzip beruht, ist

4 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, Absätze 17 und 25, und Gipfelerklärung von Istanbul, Absatz 26, beide in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr.

der Generalsekretär der PV, R. Spencer Oliver, seit fast zwei Jahrzehnten im Amt, was ihm großen Einfluss auf die Form der Wahlbeobachtung der PV verleiht. Er wird in Wien von seinem Sonderbeauftragten, Andreas Nothelle, unterstützt.

Eine im Durchschnitt aus 60 bis 80 Teilnehmern bestehende Wahlbeobachtungsmission der OSZE PV setzt sich aus Parlamentariern aus den OSZE-Teilnehmerstaaten sowie einigen Mitarbeitern aus dem Sekretariat der PV in Kopenhagen oder dem Verbindungsbüro in Wien zusammen. Der Delegationsleiter, der als Sonderkoordinator und Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission fungiert, ist häufig der Präsident oder ein anderer höherer Funktionsträger der OSZE PV.[5] Die Abgeordneten werden von ihren nationalen Parlamenten in die OSZE PV entsandt und können dann auch an Wahlbeobachtungsmissionen teilnehmen. Die Parlamentarier können Berufspolitiker sein oder einen anderen beruflichen Hintergrund haben. Als Abgeordnete ihrer nationalen Parlamente verfügen sie über besondere Wahlerfahrung aus der Sicht des Kandidaten und sind mit den Unwägbarkeiten des Wahlkampfs vertraut.

Was die räumliche und zeitliche Stationierung anbelangt, halten sich auch die Parlamentarier an zahlreichen Orten des zu beobachtenden Landes auf. Sie reisen üblicherweise am Tag nach den Wahlen wieder ab. Die PV veröffentlicht nach der Wahl eine kurze abschließende Erklärung, führt aber keine Folgemaßnahmen in Form von Wahlunterstützungsprojekten durch. Sie kann jedoch dauerhafte Beziehungen mit dem Parlament des Gastgeberlandes aufnehmen.

Warum die gemeinsame Beobachtung wünschenswert ist

Einige Wahlen werden von einem Heer verschiedener Beobachtungsmissionen beobachtet. Dabei besteht die Gefahr, dass die an den Wahlen direkt Beteiligten sich diejenige Beurteilung heraussuchen, die ihnen aus der Vielzahl unterschiedlicher Meinungen am besten passt. Für die Wähler des Gastgeberlandes sind die Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR am sichtbarsten. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) entsendet ebenfalls Langzeitmissionen in ihre Mitgliedstaaten, die in ihrer Zusammensetzung den BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen nachempfunden sind. Kurz vor dem eigentlichen Wahltag können dann Beobachter der OSZE PV, des Europäischen Parlaments (EP), der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE), der Parlamentarischen Versammlung der NATO (NATO PV), der Interparlamentarischen Versammlung der GUS (GUS IPV) oder nationaler

5 Vgl. OSCE, Co-operation Agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Kopenhagen, 2. September 1997, unter: http://www.oscepa.org/images/stories/documents/election_observation/eo-osce-odihr_co-operation_agreement.pdf.

Parlamente eintreffen. Schließlich gibt es noch von internationalen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) entsandte Beobachtermissionen. Gemeinsame Wahlbeurteilungen all dieser Beobachter oder Beurteilungen, die zu identischen Schlussfolgerungen gelangen, sind weder möglich noch wünschenswert.

Wünschenswert ist jedoch, dass Beobachter, die denselben demokratischen Werten verpflichtet sind, mit einer Stimme sprechen. Dazu gehören die beiden OSZE-Institutionen, das BDIMR und die PV, aber auch das EP, PACE und die NATO PV. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Beurteilungen der GUS-Missionen oftmals erheblich von denjenigen der genannten fünf Institutionen abweichen, obwohl sie sich zu denselben demokratischen Werten bekennen. Es gibt daher zwar durchaus freundliche Beziehungen zu GUS-Missionen, es findet aber weder eine Arbeitsteilung statt, noch werden gemeinsame Erklärungen abgegeben. Aus anderen Gründen herrscht diese Haltung auch gegenüber NGO-Beobachtern vor.

Die Zusammenarbeit zwischen den fünf Institutionen, von denen vier parlamentarischer Natur sind, soll nicht nur die Abgabe möglicherweise widersprüchlicher Beurteilungen verhindern; die Zusammenarbeit zwischen Parlamentariern und einem Exekutivorgan wie dem BDIMR ist an sich schon sinnvoll. Das gemeinsame Vorgehen verleiht der Wahlbeobachtung insgesamt mehr Gewicht. Parlamentarier geben dem Beobachtungsgeschehen politisches Profil und wecken damit das Interesse der Medien. Die Mitarbeiter des BDIMR, insbesondere der Missionsleiter und das Kernteam, verfügen häufig über entsprechendes Fachwissen wie z.B. technisches Know-how, Geographie- und Sprachkenntnisse, oder sie sind erfahrene Diplomaten.

Der wichtigste Grund für die Zusammenarbeit ist jedoch, dass die Langzeitbeobachtung des BDIMR, die sich auf das gesamte Territorium des Gastgeberlandes erstreckt, eine sinnvolle Beobachtung erst möglich macht. Die Parlamentarier halten sich in dem Land in den meisten Fällen zu kurze Zeit auf, um die langfristigen Aspekte eines Wahlprozesses richtig beurteilen zu können. Wenn die Parlamentarier eintreffen, haben rund 60 Experten des BDIMR, die von ebenso vielen sorgfältig ausgewählten einheimischen Helfern unterstützt werden, bereits rund zwei Monate mit der Beobachtung und Analyse aller Aspekte des Wahlprozesses verbracht.

Die Kooperationsvereinbarung vom 2. September 1997

Am 2. September 1997 unterzeichneten der Amtierende Vorsitzende der OSZE und der Präsident der OSZE PV die „Kooperationsvereinbarung zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“.[6] Warum es notwendig

6 Siehe Anm. 5.

war, eine förmliche Vereinbarung über Verfahrensregeln zwischen zwei Institutionen, die derselben Organisation angehören, abzuschließen, mag der Erklärung bedürfen. In ihrer Präambel fordert die Kooperationsvereinbarung zu einer engeren Zusammenarbeit und zur Vermeidung von Überschneidungen, Redundanzen, unnötigen Kosten und Irritationen auf. Im größeren Kontext der Vereinbarung geht es um die Stellung der PV innerhalb der Gesamtstruktur der OSZE.[7]

Gemäß der Vereinbarung ernennt der Amtierende Vorsitzende eine politische Persönlichkeit zum Sonderkoordinator, der die Kurzzeitbeobachtungsmission der OSZE leitet. Diese Persönlichkeit sollte in der Regel der Präsident der OSZE PV sein. Der Sonderkoordinator ist angehalten, eng mit dem Vor-Ort-Koordinator des BDIMR zusammenzuarbeiten, und gibt gemeinsam mit anderen zuständigen Funktionsträgern die sogenannte vorläufige Erklärung nach der Wahl ab.

Neben der Regelung der Arbeitsteilung an der Spitze der Mission enthält die Vereinbarung Verpflichtungen zur Weitergabe von Informationen, zumeist vom BDIMR an die PV. Zu diesen Pflichten gehört die regelmäßige Berichterstattung des Vor-Ort-Koordinators des BDIMR und der Langzeitbeobachter, die Weitergabe von Kopien der Wahlgesetze und ähnlicher Materialien, die Bekanntgabe der Namen und Herkunftsländer der Kurzzeitbeobachter, Vorschläge zur Verteilung der Beobachter, eine gesonderte Einsatzbesprechung mit den Kurzzeitbeobachtern der PV, die Erarbeitung des Textentwurfs für den Abschlussbericht und die Teilnahme an der Bedarfserhebungsmission. Die PV ist ihrerseits verpflichtet, ihre Informationsmaterialien und den Entwurf ihres Abschlussberichts sowie die Namen und Herkunftsländer ihrer eigenen Kurzzeitbeobachter an das BDIMR weiterzuleiten, das BDIMR über eventuelle Programme im Vorfeld der Wahlen und über logistische Vereinbarungen, die sie möglicherweise mit dem einheimischen Parlament getroffen hat, zu informieren, den Vor-Ort-Koordinator zu ihrer internen Besprechung nach den Wahlen einzuladen und zusammen mit dem BDIMR so oft wie möglich gemeinsame Einsatz- und Nachbesprechungen für alle Wahlbeobachter durchzuführen. Schließlich verpflichtet die Kooperationsvereinbarung die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung wichtige logistische Unterstützung bei der Beschaffung von Unterkünften und Fahrzeugen sowie der Einstellung von Fahrern und Dolmetschern zu leisten und eine Beurteilung der Sicherheitslage abzugeben.

7 Vgl. Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406, hier: S. 388-389.

Die Implementierung der Kooperationsvereinbarung

Die Kooperationsvereinbarung bildet die Grundlage für eine vernünftige Zusammenarbeit zwischen den beiden OSZE-Institutionen. Eine optimale Beobachtungsmission, wie sie in der Kooperationsvereinbarung beschrieben ist, beginnt mit einer Bedarfserhebungsmission, die sich aus BDIMR-Wahlberatern aus Warschau und einem Vertreter der PV zusammensetzt. In der Regel kennen sich die Teilnehmer der Bedarfserhebungsmissionen gut und die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos.

Unmittelbar nach ihrer Entsendung beginnt die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR damit, ihren Informationspflichten gegenüber der PV nachzukommen. Die Mission gibt Zwischenberichte heraus, die veröffentlicht werden, und leitet der PV eine Zusammenfassung der wöchentlichen Berichte der Langzeitbeobachter zu, die nicht öffentlich zugänglich sind. Die Zusammenfassung enthält die wichtigsten Befunde aus der großen Menge an Informationen, die die Langzeitbeobachter jede Woche zusammentragen. Jede Zusammenfassung enthält den Vermerk, dass es sich um ein internes Dokument handelt, das nicht für die Öffentlichkeit bestimmt ist, und dass die in ihm enthaltenen Informationen nicht vollständig auf ihre Richtigkeit hin überprüft und bestätigt sind. Diese Vorsichtsmaßnahme ist notwendig, da sich das Durchsickern sensibler oder kompromittierender Informationen auf das Wohlergehen, die Sicherheit oder die Existenz von Gesprächspartnern, Mitarbeitern oder sogar der Wahlbeobachter selbst auswirken kann. Der Sonderkoordinator oder dessen bestellte Vertreter können jedoch uneingeschränkt Einsicht in die Berichte der Langzeitbeobachter nehmen. Dies geschieht bei ihrer Ankunft als Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission oder bei früheren Besuchen. Im Interesse eines sicheren Informationsmanagements findet die Einsichtnahme in den Räumlichkeiten der BDIMR-Beobachtermission statt.

Nach der Ankunft des Sonderkoordinators werden auf einem ersten Treffen alle wesentlichen Fragen besprochen, insbesondere die Modalitäten der vorläufigen Erklärung nach der Wahl, die am Tag nach der Wahl in einer Pressekonferenz abgegeben wird. Danach kommen die bis zu fünf Leiter der verschiedenen Beobachterdelegationen oder -missionen, die an der Pressekonferenz teilnehmen, üblicherweise zu einem Abendessen zusammen, um die Lage zu erörtern. Am darauffolgenden Tag nimmt die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission mit dem größten Teil ihrer Experten an einer Informationsveranstaltung teil, die die PV für die Mitglieder ihrer Mission durchführt; im Rahmen dieser Veranstaltung finden Treffen mit den wichtigsten Ansprechpartnern statt, um einen Überblick über die Lage zu geben. Die Gespräche über die vorläufige Erklärung nach der Wahl werden auf Leitungs- und Arbeitsebene fortgesetzt. Am Morgen nach dem Wahltag nimmt ein Vertreter der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission an einer internen Nachbesprechung der PV-Beobachter teil und trägt die am Wahlabend ermittelten Befunde der Mission vor. Im Anschluss daran treffen die Missionsleiter erneut in den

Räumlichkeiten der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission zusammen, um die Schlussfassung der vorläufigen Erklärung nach der Wahl zu diskutieren und zu verabschieden. Danach entwerfen sie eine Presseerklärung und stimmen die persönlichen Presseerklärungen der einzelnen Missionsleiter untereinander ab.
Für die bis zu fünf verschiedenen Missionsleiter ist es nicht immer einfach, Einvernehmen zu erzielen, aber es ist generell möglich. Auf der anschließenden Pressekonferenz trägt der Sonderkoordinator die vorläufige Erklärung nach der Wahl vor, danach geben er und die übrigen Missionsleiter Erklärungen im Namen ihrer jeweiligen Mission oder Delegation ab. Die meisten Parlamentarier und ihr Mitarbeiterstab reisen unmittelbar nach der Pressekonferenz ab, sodass die Nachbesprechungen mit den abgeordneten Kurzzeitbeobachtern und danach mit den Langzeitbeobachtern ohne sie stattfinden. Die BDIMR-Wahlbeobachtungsmission bleibt zur Beobachtung der Entwicklungen nach den Wahlen wie Beschwerden und Einsprüche und zur Bekanntgabe der Ergebnisse vor Ort. So wie hier beschrieben, sieht die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der PV zufriedenstellend aus. Es ist daher schwer zu verstehen, warum es Probleme geben sollte.

Streitpunkte

In der Vergangenheit haben unterschiedliche Ansichten darüber, wie die Kooperationsvereinbarung am besten umzusetzen sei, zu Meinungsverschiedenheiten sowohl unter OSZE-Parlamentariern als auch zwischen der OSZE PV und dem BDIMR geführt, die sich negativ auf die Zusammenarbeit ausgewirkt haben. Es gab mündliche Erklärungen, Positionspapiere und Beschwerdeschreiben an den jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden, die teilweise leider polemisch waren. Mehrere OSZE-Vorsitze haben in den letzten Jahren versucht, einige der Probleme zu lösen, allerdings mit wenig Erfolg. Das BDIMR hat in diesem Zusammenhang sein eigenes Verhalten ständig überprüft und sich ernsthaft darum bemüht, die Zusammenarbeit zu verbessern und Wege zu finden, auf die Wünsche der PV einzugehen und ihnen nachzukommen.
Es haben jedoch keinesfalls alle der vom BDIMR und der PV gemeinsam durchgeführten Beobachtungen unter diesen Differenzen gelitten. Der Autor verbindet z.B. persönlich sehr gute Erfahrungen mit der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen 2004 in der Ukraine, die ein ausgezeichnetes Beispiel für eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der PV waren. Es war die Zeit der sogenannten Orangenen Revolution, als gefährliche Spannungen im Land für die OSZE-Beobachter unter der Leitung von Sonderkoordinator Bruce George eine große Belastung und zusätzliche Verantwortung darstellten. Ähnlich exzellent war die Zusammenarbeit in Belarus im Jahr 2010, auf die im letzten Teil des vorliegenden Beitrags noch näher eingegangen wird. Leider hat der Autor aber auch einen besonderen Tief-

punkt erlebt: Die gemeinsame Beobachtung der Parlamentswahlen in Serbien im Jahr 2007 kulminierte in einem unverantwortlichen Schreiben des Sonderkoordinators, in dem er sich über das BDIMR beschwerte und das sogar für kurze Zeit ins Internet gestellt wurde.
Was also sind die Streitpunkte?
Einige davon betreffen die technischen Aspekte der Zusammenarbeit wie z.B. den Informationsaustausch. Die Lösung solcher Probleme findet sich in der Kooperationsvereinbarung und wurde bereits weiter oben im Abschnitt über die Implementierung der Kooperationsvereinbarung erörtert. Bei unvorhergesehenen technischen Problemen sollten sich beide Seiten verpflichtet fühlen, diese miteinander und auf nichtkonfrontative Weise zu diskutieren und zu lösen. Es gibt jedoch zwei erheblich umstrittene Punkte, auf die ich im folgenden Abschnitt eingehen werde: zum einen die Behauptung, das Verhältnis zwischen der PV und dem BDIMR sei hierarchisch, und zum anderen die Beziehungen zu Russland und zur GUS.

Ein hierarchisches Verhältnis?

Es wurde mehrfach behauptet, die Kooperationsvereinbarung übertrage den OSZE-Parlamentariern die Leitung der Wahlbeobachtungseinsätze, der Sonderkoordinator habe endgültig über die Formulierung der vorläufigen Erklärung nach den Wahlen zu entscheiden und der „Vor-Ort-Koordinator", der sich nicht als Missionsleiter bezeichnen dürfe, habe nicht das Recht, auf der den Wahlen folgenden Pressekonferenz eigene Statements abzugeben. Diese Auslegung der Kooperationsvereinbarung ist überzogen und stellt einen direkten Verstoß gegen das eindeutige Wahlbeobachtungsmandat dar, das die OSZE-Teilnehmerstaaten dem BDIMR erteilt haben.
Auch wenn es richtig ist, dass die OSZE mit einer Stimme sprechen sollte, sind das BDIMR und die PV doch zwei eigenständige Institutionen mit unterschiedlichem Mandat und unterschiedlicher Methodik und müssen als solche auch erkennbar sein. Die Kooperationsvereinbarung hält lediglich fest, dass dem Sonderkoordinator die Leitung der OSZE-Kurzzeitbeobachtermission obliegt und dass er „gemeinsam mit anderen zuständigen Funktionsträgern die vorläufige Erklärung nach der Wahl abgibt". Von der „Leitung" der gesamten Operation, die sowohl Langzeit- als auch Kurzzeitkomponenten umfasst, ist nicht die Rede. Im Abschnitt „Austausch von Informationen" heißt es in der Kooperationsvereinbarung „jede der Beobachtungsmissionen", was darauf hinweist, dass es zwei eigenständige Missionen gibt. Ein wichtiger Beschluss des OSZE-Ministerrats zu diesem Thema benutzt daher folgerichtig den Begriff der „partnerschaftlichen" Zusammenarbeit.[8]

8 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC.19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, Abschnitt 2, Absatz 15, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, hier: S. 64.

In der Kooperationsvereinbarung steht nichts davon, dass eine der beteiligten Missionen denjenigen, der an ihrer Spitze steht, im Rahmen ihrer administrativen Autonomie nicht „Leiter" (*„Head"*) nennen darf. Dabei ist es unerheblich, dass die jeweiligen Leiter in der Kooperationsvereinbarung als „Sonderkoordinator" (*„Special Co-ordinator"*) oder „Vor-Ort-Koordinator" (*„On-site Co-ordinator"*) bezeichnet werden. Vertreter der PV, die gelegentlich gegenteiliger Meinung sind, übersehen die praktischen Gegebenheiten, die die Position eines Missionsleiters zwingend erforderlich machen. Die Langzeitmissionen des BDIMR sind oftmals sehr groß und es muss sichergestellt werden, dass ihnen seitens der Behörden und Interessengruppen in den Gastgeberländern Aufmerksamkeit auf hoher Ebene zuteilwird.[9]

Insbesondere aber steht in der Kooperationsvereinbarung nichts davon, dass der Sonderkoordinator endgültig über den Text der vorläufigen Erklärung nach der Wahl zu entscheiden habe. Am Morgen nach der Wahl ist der größte Teil der vorläufigen Erklärung, der sich auf die Langzeitaspekte der Wahlbeobachtung bezieht, bereits beschlossen, da er Vorgänge betrifft, die vor dem eigentlichen Wahltag stattgefunden haben; dieser Teil ist dann bereits von allen beteiligten Beobachterdelegationen überprüft und kommentiert worden. Das einzige, was zwischen den Teilnehmern noch verhandelt werden muss, ist im Wesentlichen der Abschnitt, der die Beobachtungen am Wahltag selbst zusammenfasst; dieser muss so lange verhandelt werden, bis eine gemeinsame Entscheidung getroffen wird. Dem Sonderkoordinator das letzte Wort zu geben würde die Gefahr mit sich bringen, dass die Verhandlungsergebnisse und die Beobachtungen aller übrigen Teilnehmer nicht genügend Beachtung finden. Den BDIMR-Missionsleiter vom Podium oder von der aktiven Teilnahme an der Pressekonferenz auszuschließen, wäre für die Medienvertreter befremdlich, da sie den Missionsleiter aus der Pressekonferenz zu Beginn der Langzeitbeobachtung und aus zahlreichen Interviews kennen, die er einheimischen wie internationalen Medien gegeben hat.

Die Behauptung, das Verhältnis zwischen der PV und dem BDIMR sei ein hierarchisches, verkennt die Komplexität des Wahlprozesses. In ihm gibt es – wenn man sie so nennen will – „Anbieter" und „Nutzer". Zu den „Anbietern" gehören die Wahlverwaltung und ihre freiwilligen Helfer, die Gerichte, die für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden, die Medien, die für die Wählerregistrierung zuständigen Stellen, Statistiker, Computerspezialisten, usw. Die Kernteams des BDIMR sind so zusammengestellt, dass es für jeden dieser Bereiche einen entsprechenden Spezialisten gibt. Die „Nutzer" sind in erster Linie die Wähler, also das souveräne Volk, und an zweiter Stelle die Politiker, die gewählt werden wollen. Aus dieser Perspektive ist die wertvolle Erfahrung, die Parlamentarier als „Nutzer" in ihren eigenen Ländern haben,

9 Die Bezeichnung „Vor-Ort-Koordinator" wird vom BDIMR selbst nicht benutzt. Angesichts der im Laufe der Zeit immer größer und komplexer gewordenen Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR wird seit mehr als zehn Jahren der präzisere Titel „Leiter der Beobachtermission des BDIMR" *(„Head of ODIHR Election Observation Mission")* benutzt.

in der Tat essenziell. In der Praxis aber wäre ein wenig Bescheidenheit angebracht: Als menschliche Wesen sind weder Parlamentarier noch die Experten des BDIMR dagegen gefeit, Fehler zu machen – und einige verstoßen vielleicht sogar bewusst gegen ihren Verhaltenskodex.

Beziehungen zu Russland und zur GUS

Mehrere GUS-Länder haben unter der Führung Russlands in den vergangenen Jahren ihre Unzufriedenheit mit der Wahlbeobachtungstätigkeit der OSZE zum Ausdruck gebracht und Vorschläge gemacht, von denen einige die OSZE-Verpflichtungen und die Wahlbeobachtung durch das BDIMR beschädigen würden.[10] Dieser Beitrag ist nicht der Ort, die russische Initiative zu erörtern, die bereits Gegenstand zahlreicher Diskussionen unter den OSZE-Teilnehmerstaaten ist. Hier sind vielmehr einige Punkte von Interesse, in denen Vertreter der OSZE PV Positionen der GUS, die sich schädlich auswirken können, zu unterstützen scheinen.

Einer der häufigsten Kritikpunkte, die einige GUS-Länder in Bezug auf das BDIMR geäußert haben, ist der Vorwurf doppelter Standards. Dem BDIMR wird unterstellt, Wahlen in den GUS-Länder nach strengeren Maßstäben zu beobachten als Wahlen in westlichen Ländern. Auch die PV hat sich in diesem Zusammenhang des Begriffs der „doppelten Standards" bedient.[11] Es ist richtig, dass echte doppelte Standards bei der Beobachtung zu vermeiden sind. Wenn es jedoch in diesem Bereich doppelte Standards gibt, dann nicht bei der Beobachtung, sondern bei den beobachteten Wahlen. Hier verläuft eine Trennlinie durch die OSZE-Teilnehmerstaaten: Einige Staaten erfüllen die OSZE-Standards weitgehend, andere im Allgemeinen nicht.

Russland beanstandet die Beobachtungsmethodik des BDIMR in mehrfacher Hinsicht und argumentiert z.B., „dass das BDIMR Wahlen nicht nur in einer bestimmten Subregion, sondern im gesamten OSZE-Gebiet beobachten sollte, damit nicht länger mit zweierlei Maß gemessen" wird. Zumindest sollten „etablierte Demokratien" nicht länger „vor einer objektiven Bewertung und regelmäßigen Überprüfung des Zustands ihrer Demokratie bewahrt werden"; das gelte insbesondere für ihre Wahlverfahren und -praktiken. Eine Ländergruppe „automatisch von der Wahlüberprüfung auszunehmen", würde „dem in der Schlussakte von Helsinki 1975 festgelegten Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten"[12] widersprechen. Einige dieser Argumente, die prin-

10 Vgl. z.B. Republic of Armenia, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan, Draft Decision on OSCE/ODIHR Observation of National Elections, PC.DEL.898/07, 18. September 2007.

11 Vgl. R. Spencer Oliver, Remarks on Election Observation to the U.S. Helsinki Commission, Washington, D.C., 17. September 2008, S. 4; siehe auch Nothelle, a.a.O. (Anm. 7), S. 397.

12 Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll, Wahlbeobachtung in „etablierten Demokratien": Mehrwert oder Geldverschwendung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Ba-

zipiell nachvollziehbar sind, werden auch von Vertretern der PV geteilt.[13] Es ist jedoch sowohl technisch als auch finanziell unmöglich, vollständige Wahlbeobachtungsmissionen in alle OSZE-Teilnehmerstaaten zu entsenden. Es ist ja gerade Sinn und Zweck der Bedarfserhebungsmissionen, an denen auch Mitarbeiter des PV-Sekretariats teilnehmen, in jedem Einzelfall das geeignete Beobachtungsformat zu ermitteln.

Wahlbeobachtungsmissionen der GUS stellen in der Regel die Gesetzgebung und die amtlichen Regelungen des Gastgeberlandes nicht in Frage; sie konzentrieren sich vielmehr auf Verstöße gegen derartige Regelungen seitens einer Opposition, die es ohnehin schon schwer genug hat. Eine ähnliche Einstellung zeigen Vertreter der PV mit der Forderung, dass OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen die nationale Gesetzgebung nicht in Frage stellen dürfen. Der Direktor des BDIMR widerspricht dem: „Es scheint seit Kurzem eine Tendenz zu der Auffassung zu geben, internationale Verpflichtungen seien durch die Brille der nationalen Gesetzgebung zu betrachten. Die nationale Gesetzgebung kann jedoch nicht als ultimativer Maßstab gelten, wenn sie sich nicht im Einklang mit internationalen Standards befindet, die das Land akzeptiert hat.“[14]

In einigen Ländern erhalten die Langzeitbeobachter des BDIMR vertrauliche Informationen von einzelnen Personen, die Repressalien seitens der Behörden fürchten müssen. Es ist für eine Wahlbeobachtungsmission nicht einfach, solche Quellen zu schützen; aus diesem Grunde sind bestimmte Beschränkungen bei der Weitergabe von Informationen erforderlich. Es ist schon vorgekommen, dass Behörden Druck auf Wahlbeobachtungsmissionen ausgeübt haben, ihre Quellen offen zu legen. Kritik an solchen Beschränkungen durch Vertreter der PV macht den Quellenschutz durch das BDIMR noch schwieriger.

---

den 2011, S. 275-293, hier: S. 281; Eschenbächer/Knoll führen dazu weiter aus: „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.“ Ebenda, Fußnote 19.

13 Vgl. Oliver, a.a.O. (Anm. 11), S. 5.

14 Ambassador Janez Lenarčič, Remarks at the CIS IPA Conference on „International Electoral Standards and National Electoral Systems: Correlation of Development“, 18. Januar 2011 (liegt dem Verfasser vor; eigene Übersetzung).

In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 297-310.

Koalition der Gleichgesinnten: Minsk 2010 – ein persönlicher Erfahrungsbericht

Ich war erfreut, als ich zum Leiter der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR für die Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus ernannt wurde. Ich hatte mich bereits 2006 und 2008 als Leiter der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission in Belarus aufgehalten und pflegte seitdem gute und korrekte Beziehungen sowohl zu den Behörden als auch zur Opposition. Ich hoffte auf weitere – wenn auch nur geringfügige – Verbesserungen bei der Durchführung der belarussischen Wahlen, die zuvor unbefriedigend ausgefallen waren. Ich freute mich ebenfalls auf eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit mit der PV, und in dieser Hinsicht wurde ich nicht enttäuscht.

Die Mission von 2010 verlief gut und entsprach weitgehend den oben beschriebenen Regelungen der Kooperationsvereinbarung. Die PV erhielt zwei Zwischenberichte und die Zusammenfassungen der Wochenberichte der Langzeitbeobachter. In einem Gespräch, das ich mit Sonderkoordinator Tony Lloyd, einem britischen Parlamentarier, unmittelbar nach seiner Ankunft führte, zeigte sich, dass auf beiden Seiten der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden und man sich auch inhaltlich einig war. Tony Lloyd stattete auch den Experten und Assistenten in ihren Büros einen Besuch ab. Die vorläufige Erklärung wurde bis zum Tag nach der Wahl kontinuierlich und auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Am 19. Dezember, dem Wahltag selbst, hatten Tony Lloyd und ich ein freundschaftliches Treffen mit dem Leiter der GUS-Mission, Sergei Lebedew. Lebedew und ich trafen im Anschluss daran mit Medienvertretern zusammen, ohne jedoch gemeinsame Erklärungen abzugeben.

Am 20. Dezember nahm ich um 8.30 Uhr an der parlamentarischen Nachbesprechung teil; um 10.15 Uhr fand in freundlicher und sachorientierter Atmosphäre die Diskussion über den Entwurf der Erklärung statt. Die gute Zusammenarbeit setzte sich während der Pressekonferenz und bis zum Ende der Mission fort. Generalsekretär Oliver äußerte sich ebenfalls positiv über die Zusammenarbeit, als er sich von mir verabschiedete. Die OSZE hat insgesamt davon profitiert. Ich sehe keinen Grund dafür, warum das nicht immer so sein sollte.

Die Kritik, die im vorliegenden Beitrag an bestimmten Phänomenen geübt wird, soll Probleme klären und so zu ihrer Überwindung beitragen. Das BDIMR und die PV sind denselben demokratischen Werten verpflichtet, die auf denselben OSZE-Verpflichtungen beruhen. Dennoch haben beide Institutionen eine eigenständige Funktion und unterschiedliche Mandate, ihr Verhältnis zueinander kann daher niemals hierarchisch sein. Es ist nicht ersichtlich, weshalb es Probleme geben sollte, solange das BDIMR die Position des Sonderkoordinators, so wie sie in der Kooperationsvereinbarung vorgesehen ist, nicht in Frage stellt und die PV, wie 2010 bei den Wahlen in Belarus geschehen, auf dem Laufenden hält, und solange die PV die Rolle und das Mandat des BDIMR-Missionsleiters nicht in Zweifel zieht. Auf der Arbeits-

ebene pflegen das BDIMR und das Sekretariat der OSZE PV freundschaftliche und kooperative Beziehungen. Wenn die Leiter ihrer hohen Verantwortung für die überkommene menschliche Dimension der OSZE gerecht werden wollen, müssen sie nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zusammenarbeiten. Die Wahlen in Belarus im Jahr 2010 haben gezeigt, dass eine solche Zusammenarbeit uneingeschränkt möglich ist.