

*Francesco Marchesano**

Wahlbeobachtung als Streitpunkt zwischen der Russischen Föderation und dem BDIMR

Die Geschichte der vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE durchgeführten Wahlbeobachtungen und die politischen Entwicklungen im postsowjetischen Russland waren von Anfang an eng miteinander verbunden. Die zweite Langzeit-Wahlbeobachtungsmission des BDIMR überhaupt wurde 1996 in die Russische Föderation entsandt.¹ Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hatte allerdings bereits 1993 und 1995 Beobachtungen am Wahltag durchgeführt, an denen auch das BDIMR in geringerem Umfang beteiligt war.² Zur gleichen Zeit unternahm das postsowjetische Russland erste Schritte im Rahmen seiner demokratischen Transformation. Die ersten vom BDIMR veröffentlichten Berichte hoben die positiven demokratischen Entwicklungen in Russland lobend hervor. Seit dem Jahr 2000 hat Moskaus Außenpolitik in der Folge interner und internationaler Entwicklungen wieder selbstbewusstere Züge angenommen. Dazu gehört auch eine weniger idealistische und eher pragmatische Auffassung von internationaler Zusammenarbeit. Gleichzeitig begann das BDIMR, das seine Methodik für die Langzeitwahlbeobachtung laufend verfeinert hat, seine Bedenken bezüglich der Defizite des Wahlprozesses in Russland zum Ausdruck zu bringen und erklärte unmissverständlich: „Je mehr Zeit vergeht, desto weniger [eignet] sich mangelnde Erfahrung [...] als Argument zur Erklärung von Unregelmäßigkeiten bei Wahlen in OSZE-Teilnehmerstaaten.“³ Seitdem betrachtet Russland Wahlbeobachtung als eine potenzielle Form der Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das letzte Jahrzehnt der Debatte über die Wahlbeobachtung des BDIMR, die zwischen der Russischen Föderation, dem BDIMR und anderen OSZE-Teilnehmerstaaten geführt wurde.

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und entsprechen nicht notwendigerweise denen der OSZE bzw. des BDIMR. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis April 2014.

- 1 Vgl. OSZE/ODIHR, International Observer Mission, Election of President of the Russian Federation, 16th June 1996 and 3rd July 1996, Report on the Election, Warschau, 12. Juli 1996. Sämtliche Informationen und Berichte über die Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR in Russland finden sich unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia>.
- 2 Vgl. Peter Emery, Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Russland 1995, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 219-234. Siehe auch: OSCE Parliamentary Assembly, The First Decade of OSCE PA Election Observation 1993-2003, unter: <http://www.oscepa.org/election-observation>.
- 3 OSCE/ODIHR, Challenges to OSCE election commitments, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/43736> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

An ihr lassen sich die Ziele Moskaus und des BDIMR sowie die Strategien ablesen, die beide im Umgang miteinander einsetzen. Darüber hinaus sollen Rückschlüsse auf mögliche zukünftige Entwicklungen gezogen werden, wobei auch der breitere Kontext der Rolle Russlands in der OSZE insgesamt berücksichtigt wird.

Russlands Ziele und seine Strategie

Russlands Unmut über die Wahlbeobachtung ist im Kern politischer Natur, da es dabei auch um die Interpretation grundlegender KSZE/OSZE-Dokumente geht. Mehr noch: Moskau und andere Hauptstädte der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sind nicht länger gewillt, sich an die Grundgedanken zentraler OSZE-Verpflichtungen zu halten, denen sowjetische und russische Politiker in der Vergangenheit zugestimmt hatten. Sie wollen eine äußerst strikte Interpretation des BDIMR-Mandats durchsetzen, wenn nicht gar die wichtigsten Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension ganz in Frage stellen, wie sie hauptsächlich im Kopenhagener Dokument von 1990 festgehalten sind und deren Umsetzung vom BDIMR beobachtet wird. Moskau bestreitet die Legitimität der Wahlbeobachtung durch das BDIMR sowohl aus rechtlichen als auch aus technischen Gründen und versucht, ihre Wirksamkeit und ihre Autonomie einzuschränken. Vertreter Russlands und anderer GUS-Länder haben im Laufe der letzten zehn Jahre ihren Standpunkt in verschiedenen Dokumenten und Erklärungen wiederholt dargelegt.⁴ Sie lehnen den Geist des Kopenhagener Dokuments zwar ab, haben die Buchstaben des Dokuments allerdings stets eingehalten.

Aus rechtlicher Sicht wies Russland darauf hin, dass KSZE/OSZE-Dokumente lediglich *politisch bindend* seien, und vertrat stets die Meinung, dass es die Organisation stärken würde, wenn die von ihr gesetzten Normen zu vollwertigen *rechtsverbindlichen* internationalen Abkommen weiterentwickelt würden. Darüber hinaus stellte Russland die Rechtsgültigkeit der Methoden des BDIMR in Frage und kritisierte die Praktiken, die das Büro im Laufe der Jahre etabliert hatte, um sein Mandat auf der Grundlage der wich-

4 Vgl. Delegations to the OSCE of Armenia/Republic of Belarus/Republic of Kazakhstan/Kyrgyz Republic/Russian Federation/Republic of Tajikistan/Republic of Uzbekistan, Basic Principles for the Organization of ODIHR Observation of National Elections, in: Draft Decision on OSCE/ODIHR Observation of National Elections, PC.DEL/898/07, 18. September 2007, Anhang (im Folgenden zitiert als: Basic Principles); Armenia/Belarus/Kazakhstan/Kyrgyzstan/Russian Federation/Tajikistan/Ukraine/Uzbekistan, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15 September 2004, unter: http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72; Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2004/07/74223.shtml>. Die Erklärung wurde unterzeichnet von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, der Russischen Föderation, Tadschikistan, der Ukraine und Usbekistan.

tigsten KSZE/OSZE-Dokumente zu erfüllen, scharf.⁵ Moskau betrachtet das BDIMR nicht als unabhängige Überwachungsinstitution, sondern als Instrument zur technischen Hilfestellung bei Wahlen gemäß zwischen dem BDIMR und dem Gastland zu treffenden Absprachen. Russland und gleichgesinnte OSZE-Teilnehmerstaaten legten daher mehrere Reformvorschläge vor, die darauf abzielten, entscheidende Aspekte der Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR dem politischen Konsens auf zwischenstaatlicher Ebene unterzuordnen. So sollten Wahlbeobachtungsmissionen in allen Teilnehmerstaaten im selben Format und mit derselben Anzahl an Beobachtern stattfinden; die Auswahl der Mitglieder von Wahlbeobachtungsmissionen und die Veröffentlichung von Berichten sollte mit Zustimmung des Gastlandes erfolgen; die Missionen sollten vor Veröffentlichung der Berichte keine öffentlichen Erklärungen abgeben; technische Empfehlungen sollten nur auf Ersuchen des Gastlandes abgegeben werden.⁶ Da Russland letztlich erreichen wollte, dass wichtige Prinzipien des Kopenhagener Dokuments nicht gestärkt, sondern neu verhandelt werden und die Autonomie des BDIMR dem politischen Konsens untergeordnet wird, lehnte die Mehrheit der Teilnehmerstaaten diesen Ansatz ab.

Russland wandte sich daraufhin technischen Fragen der Wahlbeobachtung zu und kritisierte, dass einige der vom BDIMR in den Anfangsjahren angewandten Methoden zu einer „Doppelmoral“ geführt hätten. Diese zeige sich u.a. darin, dass sich die Wahlbeobachtungsmissionen auf Länder „östlich von Wien“ konzentrierten, dass die meisten Wahlbeobachter aus Ländern „westlich von Wien“ stammten, dass die in den baltischen Staaten lebenden russischen Nicht-Staatsbürger entrechtet würden und darin, dass Wahlen in denjenigen neuen unabhängigen Staaten, die sich in Richtung NATO orientierten, nach anderen Maßstäben bewertet würden als in denjenigen, die dies nicht täten. Wie ich weiter unten darstellen werde, trug das BDIMR der Kritik aus Moskau zwar mit zahlreichen Maßnahmen Rechnung, jedoch ohne in sub-

5 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen 1990, unter: <http://www.osce.org/de/odhr/elections/14304>; Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, unter: <http://www.osce.org/node/39516>; Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau 1991, unter: <http://www.osce.org/odhr/elections/14310>; Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: Zweites Treffen des Rates, Prag 1992, S. 14-24, unter: <http://www.osce.org/mc/40270>; KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki 1992, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>; KSZE, Budapester Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest 1994, unter: <http://www.osce.org/mc/39554>; Europäische Sicherheitscharta, Istanbul 1999, in: OSZE, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, unter: <http://www.osce.org/mc/17502>; OSZE, Ministerrat, Brüssel 2006, Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06, 5. Dezember 2006, unter: <http://www.osce.org/mc/23209> (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 19/06); OSZE, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM/DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/node/74985>.

6 Vgl. Basic Principles, a.a.O. (Anm. 4).

stanzialen Fragen Zugeständnisse zu machen. Es nutzte die Kritik vielmehr als eine Gelegenheit, seine Wirksamkeit zu erhöhen und seine Autonomie auszuweiten. Die Neuregelungen trugen demzufolge nicht dazu bei, Russlands Abneigung gegen Wahlbeobachtungen zu vermindern und in seinem Bemühen, die Unabhängigkeit des BDIMR einzuschränken, nachzulassen.

Nach den sogenannten farbigen Revolutionen, in deren Verlauf umstrittene Wahlen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und Kirgisistan (2005) Regierungen an die Macht gebracht hatten, die Moskau nicht eben wohlgesonnen waren, nahmen Russlands Bedenken gegenüber Wahlbeobachtungen noch zu.

Aus Sicht sowohl westlicher als auch russischer Akteure machten diese Ereignisse deutlich, dass Wahlbeobachtung ein äußerst wirksames Instrument ist, mit dem die Zivilgesellschaft und oppositionelle Kräfte in Fällen von Wahlbetrug mobilisiert und somit politische Regime destabilisiert werden können.⁷ Es wäre jedoch irreführend, die Wahlbeobachtung des BDIMR mit politischen Aufständen in Verbindung zu bringen. Die Berichte des BDIMR zeigten Fakten auf, waren aber weder jemals bewusst dazu gedacht noch in der Lage, den Zorn der Öffentlichkeit hervorzurufen. Dennoch wurde Moskaus Kritik an der in Warschau ansässigen Institution nach den farbigen Revolutionen und der äußerst kritischen Bewertung der russischen Wahlen der Jahre 2003 und 2004 durch das BDIMR deutlich schärfer. Der Vorwurf der „Doppelmoral“ und der Ruf nach weitreichenden Reformen wurden lauter. Mehr noch: Moskau versuchte das BDIMR an seiner Arbeit zu hindern.

So legten Russland und andere GUS-Staaten (Belarus,⁸ Usbekistan⁹) geplanten Wahlbeobachtungen konkrete Hindernisse in den Weg, indem beispielsweise Einladungen zur Beobachtung verspätet und nur eingeschränkt ausgesprochen und Visa für die Beobachter erst in letzter Minute ausgestellt wurden. In den Jahren 2007 und 2008 lud die Zentrale Wahlkommission Russlands lediglich 70 Beobachter ein, und dies auch erst einen Monat vor den Wahlen, sodass das BDIMR keine sinnvolle und langfristige Beobachtungsmission aufstellen konnte. Verzögerungen bei der Ausstellung von Visa für Wahlbeobachter hatten letztlich zur Folge, dass sich das BDIMR dagegen

7 Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Putin aide sees „Color Revolutions“ as threat to Russian sovereignty, RFE/RL Newslines, 6. März 2006, unter: <http://www.rferl.org/content/article/1143587.html>; US Agency for International Development (USAID), Rising Democracy, September 2005, S. 9, unter: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACF571.pdf.

8 Vgl. Andrei Zagorski, Election Observation in the OSCE Area: Political Challenges, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), OSCE Future Operations and Leadership, CIG Occasional Paper 2/2008, Genf 2008, S. 134-159, hier: S. 149.

9 Vgl. Robert Mitchell, History and mandate of election observation: the OSCE/ODIHR experience, in: Hans Schmeets (Hrsg.), International election observation and assessment of elections, Statistics Netherlands, Den Haag/Heerlen 2011, S. 75; siehe auch: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Uzbekistan, Presidential Election, 23 December 2007, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warschau, 23. April 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan/31599>.

entschied, eine Mission zur Beobachtung der russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu entsenden.¹⁰ Russland reagierte darauf mit dem Hinweis, dass es dem Kopenhagener Dokument zufolge lediglich verpflichtet sei, „ausländische Wahlbeobachter einzuladen“, und dass jegliche „Versuche, Mitgliedstaaten dazu zu zwingen, Regeln zu befolgen, die niemand jemals unterzeichnet hat“ – wie etwa eine rechtzeitige und bedingungslose Einladung des BDIMR – „offensichtlich absurd sind“.¹¹

Ein weiterer Faktor, der sich äußerst negativ auf die Arbeit des BDIMR ausgewirkt hat, ist der, dass die Genehmigung des jährlichen Gesamthaushaltsplans der OSZE seit 2005 immer wieder Gegenstand oftmals heftiger Debatten im Ständigen Rat der OSZE war und erst nach gegenseitigen Zugeständnissen erfolgte – und zumeist erst lange nachdem das neue Finanzjahr begonnen hatte. Zudem weigert sich Moskau, von seiner Politik des nominellen Nullwachstums gegenüber dem OSZE-Haushalt abzuweichen. Die Folge davon ist, dass die verfügbaren Ressourcen der OSZE real von Jahr zu Jahr weiter abnehmen.¹² Finanzielle Beschränkungen sind ein Instrument, das Russland wirksam zu nutzen weiß, und dabei hat es u.a. das BDIMR – und insbesondere dessen Wahlbeobachtung – im Visier. Wie ich später noch ausführlicher darstellen werde, könnte das BDIMR infolge von Mittelkürzungen mittelfristig dazu gezwungen sein, die geographische Bandbreite seiner Wahlbeobachtungsaktivitäten einzuschränken, was Russland wiederum zum Anlass für weitere fadenscheinige Vorwürfe einer „Doppelmoral“ nehmen dürfte. Haushaltsbeschränkungen stellen daher die größte Gefahr für den Modus Vivendi zwischen Moskau und dem BDIMR dar.

Neben seinem heftigen Widerstand gegen Wahlbeobachtungen durch das BDIMR hat Russland in den letzten Jahren auch einige Schritte unternommen, die mit seiner Strategie, die Autonomie des BDIMR und die Glaubwürdigkeit seiner Wahlbeobachtungsbefunde einzuschränken, potenziell unvereinbar sind.

10 Vgl. OSCE, ODIHR unable to observe Russian Duma elections, Warschau, 16. November 2007, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/49175>; OSCE, OSCE/ODIHR regrets that restrictions force cancellation of election observation mission to Russian Federation, Warschau, 7. Februar 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/49438>.

11 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Russian MFA Spokesman's Commentary Regarding Nonparticipation of OSCE ODIHR in Observation of Parliamentary Election in Russia, Moskau, 16. November 2007, unter: http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/D6BABB3CF0917B0FC3257398004EE3D4?OpenDocument; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, MFA Spokesman Mikhail Kamynin Commentary on the Situation Surrounding the Refusal by Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE to Send a Mission to Observe the Elections for the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moskau, 22. November 2007, unter: http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/41DD22ED09CCE443C325739C003EF458.

12 Vgl. Andrei Zagorski, 2009: A Year of Challenges and Missed Opportunities, in: Daniel Warner/Vesna Marinkovic (Hrsg.), The OSCE and a New Security Governance in Europe, CIG Occasional Paper 3/2009, Genf 2009, S. 58-87, hier: S. 67.

Die Zentrale Wahlkommission Russlands stellt regelmäßig Beobachter für BDIMR-Missionen ab. Seit Neuestem nutzt Moskau die 15-Prozent-Quote an Beobachtern, die jeder Teilnehmerstaat entsenden kann, voll aus. Mit der Entsendung eigener Beobachter kann Russland zwar das Ergebnis der Beobachtung beeinflussen; gleichzeitig impliziert diese Entscheidung jedoch die formale Akzeptanz der Methodik des BDIMR.

Darüber hinaus hat die GUS ein eigenes Wahlbeobachtungssystem entwickelt, vor allem um den Bewertungen durch das BDIMR etwas entgegenzusetzen und sie zu neutralisieren. Die GUS-Berichte sind darauf ausgerichtet, zu Schlussfolgerungen zu gelangen, die denjenigen in den Berichten des BDIMR entgegengesetzt sind, und die friedliche Organisation von Wahlen sowie deren Übereinstimmung mit den Gesetzen des jeweiligen Staates und internationalen Standards zu loben. Generell spiegeln die Unterschiede zwischen den Wahlbeobachtungen der GUS und denjenigen des BDIMR die russischen Vorschläge zur Reform des Büros wider: Die Wahlbeobachtung der GUS beruht auf rechtsverbindlichen Verpflichtungen, die in der GUS-Konvention über die Standards demokratischer Wahlen aus dem Jahr 2002 festgelegt sind.¹³ Wahlbeobachtungsmissionen werden unter der Leitung zwischenstaatlicher GUS-Strukturen entsandt, was auch für die Besetzung der Kernteams gilt; ihre Vorgehensweise ist in einem verbindlichen Dokument festgelegt.¹⁴ Andererseits ähnelt die Methodik der GUS-Wahlbeobachtungen in formaler Hinsicht stark derjenigen des BDIMR, und die Prinzipien der GUS-Konvention von 2002 sind in weiten Teilen vom Kopenhagener Dokument der KSZE inspiriert.¹⁵

Andere russische Initiativen bestätigen ebenso, dass sie von denselben Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen und Menschenrechte inspiriert sind wie das BDIMR. Die Distanzbeobachtung von Wahlen über das Internet¹⁶ wird beispielsweise als genauso gründlich wie die Wahlbeobachtung des BDIMR angepriesen, wobei ein zusätzlicher Vorteil darin bestehe, dass die Kosten für

13 Vgl. European Commission on Democracy through Law (Venice Commission), Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, Chişinău, 7. Oktober 2002, unter: http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/Convention_Standards_of_Democratic_Elections_Electoral_Rights_Freedom_in_the_States_of_Commonwealth.PDF, im Folgenden zitiert als: CIS Convention. Die Konvention wurde von den Präsidenten Armeniens, Kirgisistans, Moldaus, der Russischen Föderation, Tadschikistans und der Ukraine unterzeichnet.

14 Vgl. Položenie o Missii nabljudatelej ot SNG na prezidentkich i parlamentskich vyborach, a takže referendumach v gosudarstvach–učastnikach Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv [Bestimmungen für die GUS-Beobachtermission für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Referenden in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten], Minsk, 26. März 2004.

15 Vgl. CIS Convention, a.a.O. (Anm. 13).

16 Vgl. Rossiski obšestvennyj institut izbiratel'nogo prava [Russisches öffentliches Institut für Wahlrecht] (ROOIP), Distancionnyj monitoring kak forma meždunarodnogo nabljudenija za vyborami [Distanzbeobachtung als eine Form internationaler Wahlbeobachtung], unter: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/8_5129_Distance_monitoring_011013.pdf.

das Entsenden von Beobachtern in das betreffende Land entfallen. Berichte des russischen Außenministeriums über die Verletzung von Menschen- und Wahlrechten in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten¹⁷ sollen zeigen, dass „die Situation [...] noch lange nicht perfekt ist“. Dies sei „ein offensichtlicher Widerspruch zu dem Anspruch der EU, Vorbild und oftmals auch oberster Schiedsrichter“ in Sachen Menschenrechte zu sein, und zu „den Bestrebungen der USA, weltweit führend im Schutz demokratischer Werte zu werden“. Mit ihrer Forderung nach einheitlichen Standards für Wahlbeobachtungen und einem genauen Vergleich zwischen der jeweiligen Gesetzgebung der Teilnehmerstaaten und ihrer Umsetzung widerspricht die russische Regierung z.T. ihrem eigenen Argument gegen die Empfehlungen des BDIMR, dass nämlich „demokratische Wahlen nach den verschiedensten Wahlsystemen und Wahlordnungen abgehalten werden können“¹⁸ und dass „nationale und historische Traditionen“¹⁹ stets berücksichtigt werden sollten. Insgesamt könnte Russlands Vorgehen den unbeabsichtigten Nebeneffekt haben, die Arbeit des BDIMR zu legitimieren.²⁰ Der öffentlichen Meinung in Russland – die zunehmend für die Wichtigkeit korrekter Wahlen sensibilisiert ist – dürfte kaum entgehen, dass der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Ansätzen zur Wahlbeobachtung in der Unabhängigkeit des *Beobachters* von den *Beobachteten* besteht. Zudem haben die zuvor beschriebenen Widersprüche es dem BDIMR und seinen Unterstützern im Ständigen Rat der OSZE erleichtert, auf die russischen Reformvorschläge zu reagieren.

Das Mandat des BDIMR und seine Umsetzung

Wichtigstes Ziel des BDIMR ist es, „demokratische Wahlen durch intensive Wahlbeobachtung“ zu fördern und „Wahlunterstützungsprojekte, die eine wirkliche partizipatorische Demokratie stärken“, durchzuführen.²¹ Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der OSZE hängen Folgemaßnahmen im Anschluss an wahlbezogene Empfehlungen größtenteils davon ab, ob die Teilnehmerstaaten Interesse daran haben, die Hilfe, die das BDIMR anbietet,

17 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Report on the human rights situation in the European Union, Moskau 2012, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F6501F42C40A25EE44257ACC004971FC; Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Report on the Human Rights Situation in the United States of America, Moskau 2012, unter: <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-dgpch.nsf/8f29680344080938432569ea00361529/2ab49ff642baf0c244257aa000254663>.

18 Beschluss Nr. 5/03, Wahlen, MC.DEC/5/03), in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 86; Basic Principles, a.a.O. (Anm. 4).

19 CIS Convention, a.a.O. (Anm. 13).

20 Informationen über die GUS-Wahlbeobachtungen finden sich auf Russisch unter: <http://e-cis.info/index.php?id=11>.

21 OSCE, Overview Election Observation, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/43734>.

in Anspruch zu nehmen. Da in Moskau der politische Wille fehlt, die Hilfe des BDIMR in vollem Umfang zu nutzen, ist das Büro nicht in der Lage, weiterhin einen Beitrag zur Konsolidierung der russischen Demokratie zu leisten, ungeachtet des zusätzlichen Nutzens, den Wahlbeobachtung für den Wahlprozess – auch in Russland – erbringt.

Ein zweites Ziel des Büros, das dem ersten zudem dienlich ist, besteht darin, seine Autonomie gegenüber anderen OSZE-Organen, insbesondere gegenüber dem Ständigen Rat, zu verteidigen. Wahlbeobachtung wäre sinnlos und ineffektiv, wenn die Beobachter von den Regierungen kontrolliert würden. Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten stimmt diesem Grundsatz zu.

Bei der Abwehr der Versuche, seine Autonomie zu untergraben, hat das BDIMR sowohl Standhaftigkeit als auch diplomatische Klugheit bewiesen. Obwohl sich das BDIMR darüber im Klaren ist, dass die Unzufriedenheit mit dem Büro und die politischen Differenzen, die sich dahinter verbergen, nicht kurzfristig aus der Welt zu schaffen sind, hat es sich bemüht, mögliche Ursachen für den Vorwurf der Doppelmoral auszuräumen. In Übereinstimmung mit einem von den OSZE-Außenministern im Jahr 2005 in Auftrag gegebenen Bericht des BDIMR²² und gemäß Ministerratsbeschluss Nr. 19/06 der OSZE²³ hat sich das BDIMR intensiv mit einigen Problemen, auf die Russland hingewiesen hatte, auseinandergesetzt.

Erstens hat das BDIMR seine Methoden mittels neuer Missionsformate zur Beobachtung von Wahlen „westlich von Wien“ verbessert. Wahlbeobachtungsmissionen, eingeschränkte Wahlbeobachtungsmissionen, Wahlbewertungsmissionen und Expertenteams werden nun regelmäßig, je nach den Bedürfnissen der Teilnehmerstaaten, entsandt, um bestimmte Aspekte des Wahlvorgangs zu beobachten.²⁴ Der Umfang der Mission und die Zahl der Beobachter werden auf Grundlage der Ergebnisse einer bereits lange vor den Wahlen in das Empfängerland entsandten Bedarfserhebungsmission des BDIMR nach objektiven Kriterien festgelegt. Bislang wurden in allen OSZE-Teilnehmerstaaten Wahlbeobachtungen durchgeführt. Auch wenn es nicht dem Wunsch Russlands, überall dieselbe Beobachterzahl einzusetzen, entspricht, können sich Wahlbeobachtungen im gesamten OSZE-Gebiet auch dort als gewinnbringend erweisen, wo das Vertrauen in den Wahlprozess groß ist, keine nennenswerten Unregelmäßigkeiten während der Stimmabgabe zu erwarten sind und der Bedarf an Wahlbeobachtung am Wahltag selbst (und an Kurzeitbeobachtern) gering ist. In diesen Fällen kann sich eine kleine Expertengruppe effektiv auf wichtige Bereiche wie Wahlkampffinan-

22 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, unter: <http://www.osce.org/odihr/22681>, im Folgenden zitiert als: Common Responsibility.

23 Vgl. Ministerratsbeschluss Nr. 19/06, a.a.O. (Anm. 5).

24 Vgl. OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, Sixth Edition, Warschau 2010, S. 29-32.

zierung, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wahlen und den Einsatz neuer Technologien bei der Stimmabgabe konzentrieren. Leider neigen westliche Teilnehmerstaaten dazu, den zusätzlichen Nutzen, den die Finanzierung von Missionen in etablierten Demokratien mit sich bringt, sowie die politische Bedeutsamkeit einheitlicher Standards zu unterschätzen. So musste das BDIMR beispielweise 2013 seine Bestrebungen aufgeben, eine Mission zur Beobachtung der italienischen Parlamentswahlen zu entsenden, da nur ein einziger Langzeitbeobachter von den Teilnehmerstaaten abgeordnet worden war.

Zweitens hat das BDIMR die Teilnahme von Beobachtern aus postsowjetischen Staaten und den Balkanländern gefördert, um die Identifikation mit seinen Aktivitäten zu erhöhen. Das BDIMR hat sich verpflichtet, rund zehn Prozent der von ihm entsandten Kurz- und Langzeitbeobachter aus Mitteln des „Fonds zur stärkeren Diversifizierung von OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen“ zu finanzieren. Dieses Projekt wurde 2001 ins Leben gerufen und beruht auf außerbudgetären Zuwendungen. Der Fonds wird seit 2006 regelmäßig für die Ausbildung von Beobachtern aus 17 förderfähigen Ländern genutzt.²⁵ Das BDIMR bietet außerdem regelmäßig Weiterbildungsmaßnahmen für Beamte bzw. Diplomaten des russischen Außenministeriums an der Diplomatischen Akademie in Moskau an.²⁶ Die gestiegene Beteiligung von Beobachtern aus unterrepräsentierten Ländern ist nicht nur eine Reaktion auf eines der Hauptanliegen Russlands. Sie ermöglicht es dem BDIMR ebenso, den Anteil gut ausgebildeter und unabhängiger Beobachter, u.a. aus der Zivilgesellschaft, durch Fortbildungsmaßnahmen zu erhöhen, die auf seinen etablierten Methoden beruhen.

Drittens hat sich die Qualität der BDIMR-Berichte hinsichtlich ihrer Detailgenauigkeit und Gründlichkeit verbessert. Um keine Spannungen mit dem Gastland aufkommen zu lassen, wurde die Zahl der „politischen“ Empfehlungen – wie etwa die Notwendigkeit eines klaren politischen Willens der nationalen Behörden im Umgang mit Problemen – drastisch reduziert. Gleichzeitig haben die Berichte des BDIMR Moskaus wichtigstem Anliegen in der menschlichen Dimension der OSZE Rechnung getragen, nämlich der Frage der russischen Nicht-Staatsbürger in Lettland und Estland, wo ethnische Russen 27,6 bzw. 25,5 der Gesamtbevölkerung ausmachen.²⁷ In

25 Vgl. OSCE/ODIHR, Democracy and Human Rights Assistance, Fund for Enhancing the Diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions, Warschau, 3. Oktober 2012. Seit 2012 sind folgende Länder förderfähig: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Montenegro, Usbekistan, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und die Ukraine.

26 Vgl. OSCE/ODIHR, ODIHR helps dispel the myths about election observation, 31. Januar 2007, aktualisiert: 31. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/57571>.

27 Bevölkerungsstatistiken für Estland und Lettland finden sich unter: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>; <http://estonia.eu/about-estonia/country/population-by-nationality.html>; <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/key-provisional-results-population-and-housing-census-2011-33306.html>.

Lettland sind 14,1 Prozent der Einwohner Nicht-Staatsbürger, in Estland beträgt die Zahl 6,8 Prozent.²⁸ Sie sind nicht wahlberechtigt. Das BDIMR hat wiederholt empfohlen, sich mit diesem demokratischen Defizit zu befassen.²⁹ Viertens hat das BDIMR positiv auf andere – zumeist symbolische – russische Forderungen reagiert. Beispielsweise wird die russische Sprache in Missionen nun häufiger verwendet. Im Jahr 2013 stimmte das Büro einer Prüfung der Wahlsysteme im OSZE-Gebiet zu. Diese Maßnahme hatte Moskau seit 2001 gefordert. Allerdings hat das BDIMR keine vergleichende Studie der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Wahlen erstellt, die seit Jahren auf Russlands Wunschliste ganz oben steht. Mit ihrer Hilfe sollte bewiesen werden, dass in keinem der OSZE-Länder ein perfektes demokratisches System herrscht. Stattdessen führte das BDIMR lediglich eine Prüfung der Umsetzung seiner eigenen wahlbezogenen Empfehlungen durch, um bewährte Praktiken und gemeinsame Defizite zu ermitteln und eine Diskussion zwischen den Teilnehmerstaaten anzuregen, wie Folgemaßnahmen verbessert werden könnten.³⁰

Im Zusammenhang mit den Versuchen, die Autonomie des BDIMR einzuschränken, ist festzuhalten: Als Russland dem Büro die verspäteten und an Bedingungen geknüpften Einladungen zur Beobachtung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 2007 bzw. 2008 zukommen ließ, machte die Entscheidung des BDIMR klar, dass es keine von dem Gastland diktierten Bedingungen für seine Aktivitäten akzeptiert, auch wenn Moskau unter allen Umständen verhindern will, dass Wahlbeobachtungsmissionen die Möglichkeit haben, Regierungen zu destabilisieren. Dennoch hat das BDIMR die oben genannten Verbesserungen seiner Methodik dazu genutzt, direkt nach diesem Rückschlag seine kooperativen Beziehungen mit Russland wieder aufzunehmen. In gewisser Weise hat der diplomatische Bruch von 2007 und 2008 den jeweils vier Jahre später stattfindenden sinnvollen Wahlbeobachtungen den Boden bereitet. Einige Monate nach den Präsidentschaftswahlen von 2008 nutzte Janez Lenarčič, der kurz zuvor zum Direktor des BDIMR ernannt worden war, ein Seminar zu wahlbezogenen Fragen³¹ und mehrere Besuche in Moskau, um eine Wiederannäherung zwischen dem Büro und Vertretern Russlands in die Wege zu leiten.³² Im Vorfeld der Duma-Wahlen am

28 Vgl. ebenda.

29 Die Wahlbeobachtungsberichte des BDIMR zu Estland und Lettland finden sich unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia>; <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia>.

30 Vgl. Christina Binder/Armen Mazmanyan/Nikolai Vulchanov, Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE participating States, OSCE/ODIHR, Warschau, 15. Oktober 2013, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/107073>.

31 Vgl. OSCE, OSCE Chairmanship holds seminar on elections, Wien, 21. Juli 2008, unter: <http://www.osce.org/cio/49939>; OSCE/ODIHR, Closing Remarks, Ambassador Janez Lenarčič, Director of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, Chairmanship Election Seminar, Wien, 21.-22. Juli 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/32950>.

32 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Alexander Yakovenko Converses with Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Janez Lenarčič, Moskau, 8. September 2008,

4. Dezember 2011 führte das BDIMR vom 17. bis zum 22. August einen Beurteilungsbesuch durch, der zwar gleichbedeutend mit einer regulären Bedarfserhebungsmission war, jedoch einen harmloser klingenden Namen trug. Ziel des Besuchs war, den angemessenen Umfang der Wahlbeobachtungsmission zu bestimmen.³³ Letztlich lud die Zentrale Wahlkommission Russlands das BDIMR zur Entsendung von 200 Beobachtern ein, eine geringfügig kleinere Zahl als vom Büro beantragt. Heidi Tagliavini, eine hochrangige und in Moskau hochgeachtete Diplomatin, wurde zur Missionsleiterin für die Beobachtung der Wahlen in den Jahren 2011 und 2012 ernannt. Trotz der massiven Demonstrationen im Anschluss an die Duma-Wahlen hielt niemand in der russischen Regierung die vom BDIMR unmittelbar nach der Wahl abgegebene Erklärung mit vorläufigen Ergebnissen und Schlussfolgerungen für eine Provokation, an der sich der öffentliche Zorn hätte entzünden können.³⁴ Auch wenn die russischen Behörden dieses Vorgehen als einen temporären, einmaligen „Kompromiss“ bezeichneten, kann es als Modell für zukünftige Wahlbeobachtungen dienen.

Absehbare Entwicklungen

Die bisherige Analyse lässt einige Schlussfolgerungen bezüglich der Zukunft der Wahlbeobachtung durch das BDIMR zu.

Wie zuvor erwähnt, zielten die Änderungen, die das Warschauer Büro an seinen Aktivitäten und Vorgehensweisen vorgenommen hat, gar nicht darauf ab, die eigentlichen Ursachen für Moskaus Unzufriedenheit mit der Wahlbeobachtung durch das BDIMR aus der Welt zu schaffen. Die Kritik aus Russland und anderen GUS-Staaten hält daher an, und es ist unwahrscheinlich, dass sie in absehbarer Zeit aufhören wird. Die einzige Möglichkeit, die Autonomie des BDIMR effektiv einzuschränken, bestünde in einem konsequenten

unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcbb3/ed86a9a9c9d96cb1c32574bf002af033; OSCE, OSCE/ODIHR Director welcomes improved cooperation with Russian authorities, Moskau, 10. September 2009, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/51297>; Ministerstvo inostrannyh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], O besede Ministra inostrannyh del Rossii S.V. Lavrova s Direktorom Bjuro po demokratičeskim institutam i pravam čeloveka OBSE Ja. Lenarčičem [Über das Gespräch des russischen Außenministers mit dem Direktor des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte Janez Lenarčič], Moskau, 11. September 2009, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/47853DBF30A8A332C325762E002C843C.

33 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, State Duma Elections, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Pre-Election Assessment Report, 17-22 August 2011, Warschau, 14. September 2011, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/Russia/82440>.

34 Vgl. OSCE ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Election Observation, Russian Federation, State Duma Elections – 4 December 2011, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, unter: <http://www.osce.org/odihr/85757>.

harten Kurs und der Ablehnung jeglichen Kompromisses, der den russischen Vorschlägen, mit denen die politische Kontrolle über die Wahlbeobachtung erlangt werden soll, zuwiderläuft. Ein solches Szenario ist jedoch aus vielerlei Gründen unwahrscheinlich.

Extreme Entscheidungen würden die OSZE als Ganzes beschädigen, was weit über die Absichten Russlands hinausginge. Vor diesem Hintergrund sind die offensichtlichen Widersprüche in Russlands Haltung gegenüber dem BDIMR als Teil einer umfassenderen Strategie zu verstehen. Ein gewisses Maß an Toleranz von russischer Seite gegenüber der menschlichen Dimension der OSZE ist sogar notwendig, um die Glaubwürdigkeit der Organisation als Ganzes zu bewahren. Sollte das BDIMR seinem Mandat nicht mehr nachkommen können, würde die Bereitschaft, in die OSZE zu investieren, bei denjenigen Teilnehmerstaaten, denen die menschliche Dimension besonders wichtig ist, wahrscheinlich sinken. Russland hat selbst kein Interesse daran, die OSZE zu beschädigen. Eine der größten Ängste Moskaus auf internationaler Ebene ist es seit jeher, isoliert und von feindseligen Nachbarn eingekreist zu sein. Gleichzeitig will Russland als wichtiger internationaler Akteur anerkannt werden und schätzt es, gegenüber seinen Partnern gleichberechtigt zu sein. Aus diesen Gründen braucht Russland die OSZE, als Plattform für den Dialog und als Ort, an dem Spannungen abgebaut werden können. Auf OSZE-Ebene kann Russland zudem demonstrieren, dass es von einer Entourage aus GUS-Staaten unterstützt wird, die nur allzu gerne (einige) seine(r) Ansichten teilen. Sollte Russland hingegen einen härteren Kurs gegenüber dem BDIMR einschlagen, würde es wohl kaum mit der Unterstützung derjenigen postsowjetischen Länder rechnen können, denen nicht an einer Zunahme der Spannungen mit westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten gelegen ist.

Der wichtigste Punkt ist, dass das Thema Wahlbeobachtung zwar weiterhin umstritten bleibt, jedoch nicht mehr einer der Hauptgründe für Unstimmigkeiten ist. Einerseits ist es unwahrscheinlich, dass es im Zusammenhang mit Wahlen zu neuen farbigen Revolutionen kommen wird. Das BDIMR wird in dieser Hinsicht auch nicht mehr als Gefahr wahrgenommen. Es hat sich im Gegenteil sogar herausgestellt, dass eine positive Zusammenarbeit möglich ist, selbst bei den Wahlbeobachtungen in Russland in den Jahren 2011 und 2012. Andererseits stellt die Ukraine-Krise eine unerwartete Herausforderung für die OSZE dar. Dieses Thema steht nun im Mittelpunkt der politischen Agenda, und wie die Teilnehmerstaaten damit umgehen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der OSZE – wird sich stark auf den Helsinki+40-Prozess und die zukünftige Identität der Organisation und ihr Rolle auswirken. In diesem Kontext könnten Wahlbeobachtungen durchaus zum Gegenstand politischer Verhandlungen und Verkopplungen werden. Beispielsweise könnte Russland die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf Wahlbeobachtung nutzen um Auseinandersetzungen mit anderen Teilnehmerstaaten über ganz

andere Themen zu beeinflussen, wie etwa die Frage des politischen und technischen Engagements der OSZE bei der Lösung der Ukraine-Krise. Dies könnte dazu führen, dass der Dialog über Wahlbeobachtungen, der in den letzten Jahren stattgefunden hat, durch externe Ereignisse unterbrochen wird. Es dürfte dann noch schwieriger werden, seine zukünftige Entwicklung vorherzusehen.

Von Russland und anderen Teilnehmerstaaten auferlegte Haushaltsbeschränkungen stellen, wie gesagt, ein zusätzliches und konkretes Risiko für das BDIMR dar. Um seine Unabhängigkeit von Geldgebern zu bewahren, hält das BDIMR an dem Grundsatz fest, für die Entsendung der aus Experten bestehenden Kernteams, die die Beobachtungsmissionen leiten, ausschließlich Mittel aus dem – von allen Teilnehmerstaaten im Konsens vereinbarten – Gesamthaushaltsplan der OSZE zu verwenden.³⁵ Mittelfristig könnte der Rückgang verfügbarer Ressourcen, die der Politik des nominellen Nullwachstums und Verzögerungen bei der Genehmigung des Haushaltsplans geschuldet ist, das BDIMR dazu zwingen, seine Aktivitäten umzustrukturieren. Es könnte zum Beispiel seine Wahlbeobachtungen in etablierten Demokratien reduzieren, so wie bei den Parlamentswahlen in Belgien im Jahr 2014. Diese wurden „aufgrund der gegenwärtigen Haushaltsbeschränkungen, die sich daraus ergeben, dass der OSZE-Gesamthaushaltsplan für 2014 noch nicht verabschiedet wurde“, vom BDIMR nicht bewertet, obwohl die „OSZE/BDIMR-Bedarferhebungsmision die Entsendung eines Wahlexpertenteams, das sich auf neue Wahltechnologien konzentriert, empfohlen hätte“.³⁶ Zudem haben viele Teilnehmerstaaten aufgrund der Finanzkrise die Mittel für die Abordnung von Lang- und Kurzzeitbeobachtern, die gemeinsam mit den Kernteams den Wahlverlauf im gesamten Land beobachten, reduziert. Freiwillige Beiträge wurden bislang nur für Methodenentwicklungsprojekte und andere eingeschränkte Vorhaben eingesetzt, die auf einen breiten Konsens stießen. Engpässe bei der Abordnung von Beobachtern könnten das BDIMR dazu zwingen, für die Entsendung einer hinreichend großen Zahl von Beobachtern freiwillige Beiträge von einzelnen Teilnehmerstaaten und anderen Geldgebern anzunehmen. Infolgedessen könnten Entscheidungen, die dem BDIMR durch Haushaltsbeschränkungen aufgenötigt werden, Russland einen neuen Vorwand geben, dem BDIMR Doppelmoral vorzuwerfen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Phase des unterschweligen, aber kontinuierlichen politischen Drucks, der auf die Aktivitäten des BDIMR im Zusammenhang mit Wahlen ausgeübt wird, wohl noch nicht vorbei ist. Anlässlich der bevorstehenden Wahlen in Russland (Parlamentswahlen 2016, Präsidentschaftswahl 2018) und anderen ähnlich gesinnten Ländern könnte es erneut zu Differenzen kommen. Trotz allem dürfte dabei kein kritischer

35 Vgl. Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 22).

36 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Kingdom of Belgium. Federal Elections, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. 3-6 March 2014, Warschau, 8. April 2014, S. 12, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/117281>.

Punkt erreicht werden. Der Dialog zwischen Moskau und dem BDIMR wird jedenfalls nur fortbestehen, wenn das Büro auch weiterhin zu graduellen und harmlosen Zugeständnissen bereit ist. Insgesamt scheint die Wahlbeobachtung nicht unmittelbar bedroht zu sein, und das BDIMR sollte in der Lage sein, seine Tätigkeit wirkungsvoll auszuüben, vor allem in Ländern, die bereit sind, seine Unterstützung anzunehmen. Der finanzielle Druck auf das BDIMR sowie besorgniserregende Entwicklungen, die nichts mit Wahlen zu tun haben, könnten sich als Herausforderung für den Status quo erweisen.