

Internationale Wahlbeobachtung: Feigenblatt für Autokraten oder Garant demokratischer Werte?

Tim Bittiger

Dieses Frühjahr stand die OSZE vor einer schwierigen Entscheidung: Sollte sie das umstrittene Verfassungsreferendum in der Türkei beobachten oder nicht? Eine Befürchtung war, dass die Entsendung einer Beobachtermission die autoritären Entwicklungen im Land ungewollt legitimieren könnte. Eine Hoffnung war hingegen, dass neutrale Beobachter¹ eine unabhängige Einschätzung eines stark umstrittenen Prozesses geben könnten. Genau dazu hat sich die OSZE dann auch entschieden und zudem hat sie den Wahlablauf und das politische Klima ungewöhnlich scharf kritisiert. Dieser Einsatz war sinnvoll. Doch ist Wahlbeobachtung unter schwierigen politischen Umständen immer möglich? Können Wahlbeobachter verhindern, von Gastregierungen als Feigenblatt benutzt zu werden und können sie darüber hinaus einen Beitrag zur Demokratisierung des Landes leisten? Dieses Dilemma ist so alt wie die Wahlbeobachtung selbst. Aber wurde bisher richtig damit umgegangen?

Um besser beurteilen zu können, in welchen Fällen Wahlbeobachtungsmissionen entsandt werden sollten, lohnt es, sich die Kriterien der führenden Entscheideorganisationen in Erinnerung zu rufen – und die sind hoch gehängt. Das *Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte* (ODIHR) der OSZE möchte zum Beispiel als Minimalvoraussetzungen im Gastland echten politischen Pluralismus, Respekt für Grundrechte, freien und gleichen Wettbewerb unter Kandidaten sowie die Umsetzung vorheriger Beobachter-Empfehlungen sehen. Die EU stellt unter anderem die Frage nach der Nützlichkeit ihrer Missionen:

Lassen die Umstände im Land es zu, dass die EU-Beobachtung einen konstruktiven Beitrag zum Wahlprozess leistet, Betrug und Gewalt verhindert, Vertrauen der Stakeholder in den Wahlprozess aufbaut und die Rolle der Zivilgesellschaft stärkt?

Kann das denn gutgehen?

Die ganz grundsätzliche Testfrage ist also: Trägt eine Wahlbeobachtungsmission wirklich immer zur Öffnung und Stärkung demokratischer Institutionen im Land bei? Sind die Mindestanforde-

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

rungen tatsächlich in allen Ländern gegeben, die schlussendlich beobachtet werden? Beides muss wohl mit „Nein“ beantwortet werden.

Wahlbeobachtung findet im Gegenteil sogar oft in autoritären Staaten statt, in denen diese Voraussetzungen nur teilweise oder gar nicht gegeben sind. Zwei Drittel der Wahlbeobachtungsmissionen der EU werden nach Afrika entsandt.² In vielen Staaten sitzen dort aber autoritär regierende Präsidenten und Eliten seit Jahren fest im Sattel. Laut dem *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA) wird diese „entrenched incumbency“ immer mehr zum Trend.³ Verfassungen werden angepasst, um weitere Amtszeiten zu ermöglichen. Auf Seiten der OSZE/ODIHR zeigt die Durchsicht der Beobachtungsberichte der letzten Jahre in Zentralasien eine fast gänzliche Abwesenheit echter Opposition und Bürgerfreiheiten – und die Organisation beobachtet dort trotzdem.

In guten wie in schlechten Zeiten

Es mag sich die Frage aufdrängen, ob Wahlbeobachtung unter diesen Umständen nicht zur Farce wird und ob man sie dann nicht sein lassen sollte. Machen sich die Entsendeorganisationen nicht unglaubwürdig? Sollte man besser keine Missionen in autoritär geführte Länder schicken? Auch hier lautet die Antwort „Nein“. Denn Wahlbeobachtung kann einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung leisten, auch – oder vor allem – unter schwierigen Umständen. Voraussetzung ist aber, dass sie professionell durchgeführt wird.

Einsätze der OSZE/ODIHR oder der EU werden geradezu zur Pflicht in Situationen, wo sie die einzige unabhängige Stimme darstellen – und das ist oft der Fall. Denn internationalen Wahlbeobachtern kommt die wichtige Rolle zu, an die internationalen Verpflichtungen des Gastlandes zu erinnern und ihre Einhaltung zu messen. Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass alle 57 OSZE-Teilnehmerstaaten der *Charta von Paris* und dem *Kopenhagen-Dokument* der Organisation verpflichtet sind und 169 der derzeit 194 Staaten den *Internationalen Pakt über bürgerliche und*

politische Rechte unterzeichnet haben. Hieraus entstehen staatliche Verpflichtungen zum Schutz von demokratischen Rechten und Wahlstandards. Diese werden aber allzu oft vernachlässigt.

Dabei stellt gerade die OSZE neben dem Europarat die einzige verbleibende Wertegemeinschaft für Ost und West dar. Sie ist immer noch Forum für einen schwierigen aber regelmäßigen Dialog vor allem mit Russland und ihm nahestehenden Ländern. Dieser Austausch sollte nicht abbrechen. Dazu gehört auch, dass die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten weiterhin gegenseitig Wahlbeobachter einladen. Wenn Einladungen ausgeschlagen werden, könnte das möglicherweise auch die Türe zum Dialog verschließen.

Sind drei einer zu viel?

Wahlbeobachtungsmissionen der führenden Entsendeorganisationen sind auch wichtig, um die internationalen Standards für Wahlbeobachtung hochzuhalten. Viele Regionalorganisationen oder Nicht-Regierungsorganisationen sind inzwischen in den Reigen der Wahlbeobachter mit eingestiegen. Viele haben aber ihre Beobachtungsansätze noch nicht solide ausgebaut. Sie haben schwache Methodologien, beobachten zu kurz und zu wenig und liefern somit unzuverlässige Ergebnisse.

Manche Organisationen verfolgen aufgrund ihres Mandats auch bestimmte politische Ziele, was einer objektiven Beobachtung im Wege steht. Allzu oft entsteht auch der Eindruck, dass diese Beobachter zugunsten der Gastregierung urteilen. „Eingekaufte“ oder „falsche“ Wahlbeobachter sind zu einem Phänomen geworden. Erfahrene Organisationen wie OSZE/ODIHR und EU, aber auch der Europarat, *The Carter Center* und zunehmend Regionalorganisationen wie die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) müssen weiter präsent bleiben, um zu verhindern, dass andere Akteure die Beobachtungsstandards aufweichen.

Des Weiteren sollte nicht vergessen werden, dass internationale Wahlbeobachter in ihrem geschützten Raum oft das fragen und aussprechen können,

² 14 von 22 der Missionen fanden 2014 bis 2016 in Subsahara-Afrika statt (23.5.2017).

³ Abschlussbericht, 11th Implementation Meeting of the Declaration of Principles for International Election Observation, 18.-19. Oktober 2016, Johannesburg, Südafrika, S. 3.; siehe auch: Constitutional Term Limits for African Leaders, Africa Center for Strategic Studies, 13. April 2017 (12.6.2017).

was anderen nicht erlaubt ist. Gerade in Ländern, wo Freiräume für Zivilgesellschaft und Opposition schrumpfen und Aktivismus teilweise hart bestraft wird, bieten die internationalen Wahlbeobachtungsberichte manchmal die einzige kritische Einschätzung zum Zustand von politischen Prozessen und Freiheiten. Diese Berichte sind öffentlich zugänglich. Sie können von Regimen also nie ganz schön geredet werden. Nationale Wahlbeobachter können sich an sie anlehnen und profitieren so oft auch von einer gewissen Flankendeckung. Zwar sollten internationale Beobachtermissionen es vermeiden, sich mit anderen Missionen abzustimmen. Unabhängige, aber zu Teilen übereinstimmende Ergebnisse können sich aber durchaus gegenseitig bekräftigen.

Wie ist der Härtestest auf Dauer zu bestehen?

Es gibt also viele Argumente dafür, dass internationale Wahlbeobachter auch in autoritär regierten Ländern zum Einsatz kommen können – und sollen. Doch wie ist es zu schaffen, dass sie dabei objektiv bleiben, ihre Glaubwürdigkeit bewahren und vor allem effektiv beobachten können?

Die vielleicht wichtigste Voraussetzung ist, dass die Methodik stimmt und funktioniert. OSZE/ODIHR und die EU haben seit den ersten Wahlbeobachtungen nach dem Fall der Mauer ein Vierteljahrhundert genutzt, um robuste Ansätze zu entwickeln und zu testen. Die Wahlbeobachtungsmissionen der beiden Organisationen werden oft von Gastländern der Parteilichkeit bezichtigt. Die technischen Feststellungen ihrer Beobachter werden aber praktisch nie in Frage gestellt. In einer im Mai 2017 veröffentlichten Umfrage beurteilten staatliche und nichtstaatliche Akteure die EU-Beobachtungsmissionen in acht Ländern einstimmig als effektiv und wirkungsvoll.⁴ Besonders gute Noten gab es dafür, dass EU-Missionen als „akkurat und unabhängig“ und die EU über ihre Beobachtungseinsätze als „echter Akteur in der Demokratieförderung“ gesehen werden.⁵ OSZE/ODIHR und EU setzen auf klare und

einheitliche Methodologien, belastbare Aussagen, professionelles Vorgehen sowie Unabhängigkeit und Transparenz. Damit OSZE/ODIHR und EU auch weiterhin in schwierigen Ländern beobachten können, muss diese methodische Stringenz unbedingt bewahrt werden.

Entsendeorganisationen müssen zudem sicherstellen, dass Empfehlungen der Wahlbeobachtungsmissionen nicht in Vergessenheit geraten, sondern aktiv genutzt werden, um breitere Demokratieprozesse zu stärken. Es ist lobenswert, dass OSZE/ODIHR und die EU zunehmend diesen sogenannten „follow-up“ von Empfehlungen stärken. OSZE/ODIHR hat dazu 2016 ein eigenes Handbuch herausgebracht.⁶ Als politische Organisation mit wenig Projektfinanzierung hat sie aber nur begrenzte Möglichkeiten. Die EU ist hier als weltweit größter Geber viel besser aufgestellt, und hat gerade eine Broschüre zu *Best Practices* in diesem Bereich veröffentlicht, das Ergebnis einer längeren Beratung mit führenden Wahlbeobachtungsorganisationen und Think Tanks.⁷

Für viele bedeutet „follow-up“, Empfehlungen von Wahlbeobachtern mit Reformprogrammen in strategisch wichtigen Bereichen wie Demokratie und Menschenrechte, Justiz und Zivilgesellschaft zu verknüpfen. Das ist in der Tat hilfreich. Es sollte aber auch eine Vernetzung mit anderen Formen der Bewertung geben wie dem *Universal Periodic Review* (UPR), einem Monitoring-Mechanismus zur Einhaltung von UN-Konventionen, oder des *Generalised System of Preferences Plus* (GSP+), einem Handelsabkommen der EU, das bestimmten Ländern zollfreie Wareneinfuhr gegen die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten bietet. Eine pragmatischere Verkettung vom Umgang des Gastlandes mit Wahl- und Demokratiestandards einerseits und politischen und wirtschaftlichen Beziehungen andererseits kann wichtige Anreize oder Hebel für Reformen schaffen.

Im gleichen Zuge sollten sich Entsendeorganisationen aber auch überlegen, wann große Missionen keinen Sinn machen und kleinere Expertenteams

⁴ Final Report: Evaluation of EU Election Observation Activities July 2016 – January 2017, Framework Contract EuropeAid/132633/C/SER/Multi, Lot 7: Governance and Home Affairs, Particip GmbH & GOPA, Januar 2017, S. 13 (31.5.2017); die acht Länder sind Afghanistan, Bolivien, Guinea, Honduras, Kenia, Mosambik, Sri Lanka und Tunesien.

⁵ Ibid, S. 3.

⁶ Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations, Organization for Security and Co-operation in Europe, 6. Juni 2016 (31.5.2017).

⁷ Beyond Election Day: Best Practices for Follow-up to EU Election Observation Missions, European Union, 2017 (12.6.2017).

eine bessere Arbeit leisten können, vor allem in autoritär geführten Ländern. Zum einen ließen sich so die begrenzten Mittel für die Wahlbeobachtung effizienter einsetzen und würden die Abdeckung von mehr Ländern erlauben. Andererseits laufen kleinere Expertenmissionen weniger das Risiko, durch ihre Präsenz eine umstrittene Wahl zu legitimieren. Die EU setzt auf ihre *Election Evaluation Missions* (EEM), die OSZE/ODIHR auf ihre *Limited Election Observation Missions* wie im April 2017 zum türkischen Verfassungsreferendum. Der Mehrwert dieser Missionen ist offensichtlich: Da das Umfeld oft wichtiger ist als der Wahntag selbst, kann sich eine kleinere Expertenmission auf die wichtigen Weichenstellungen konzentrieren.

Ein Comeback für die Wahlbeobachtung

Das Phänomen von Wahlbeobachtungen in schwierigen Umfeldern rückt in letzter Zeit spürbar näher an die Entscheidungsträger von OSZE/ODIHR und EU. In Europa wird Populismus zum Problem, Parteien mit illiberalen Zielen erstarken. Autoritarismus ist kein allein „östliches“ oder „südliches“ Phänomen mehr. Wahlbeobachtungsmissionen in westlichen Demokratien mögen bisher für die OSZE eher eine diplomatische Pflichtübung gewesen sein. Sie bekommen jetzt wieder einen neuen Stellenwert in stark polarisierten Wahlen mit hohen Chancen für rechtspopulistische Kandidaten wie kürzlich in den Vereinigten Staaten, in den Niederlanden und in Frankreich. Viele dieser Parteien stellen die Rechtmäßigkeit von Wahlergebnissen in Frage. Auch der Miss-

brauch sozialer Medien zu Wahlzwecken ist ins Rampenlicht gerückt, es hat aber bis heute noch keine Entsendeorganisation eine Methodik entwickelt, diese systematisch zu beobachten.

Auch Deutschland kann, was seine Wahlen betrifft, nicht auf dem hohen Ross reiten. Das *Deutsche Institut für Menschenrechte* hat 2016 in einer Analyse der deutschen Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen festgestellt, dass es bei der Parteienfinanzierung Regelungslücken gibt, die auch ausgenutzt werden, um die Veröffentlichungspflicht von Spenden zu umgehen.⁸

Die Diskussion um die Wahlbeobachtung als Garant demokratischer Werte bekommt somit allgemein wieder neuen Wind. Das Interesse, dieses Instrument zu stärken und zu bewahren, sollte wieder ein gemeinsames werden, von Ost und West, Nord und Süd. Auch wenn die Ansätze für Wahlbeobachtungen sicher noch verbessert werden können, sind sie doch robust genug, um in autoritär geführten Ländern nicht nur standzuhalten, sondern einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Demokratie zu leisten. Und wie die Demokratie selbst ist die Wahlbeobachtung in ihrer derzeitigen Form das beste aller schlechten Systeme. Wir müssen weitermachen, vor allem wenn es mal schwierig wird.

Tim Bittiger war bis Mai 2017 Geschäftsführer bei Democracy Reporting International (DRI) in Berlin. Er begleitet seit 20 Jahren Demokratie- und Wahlprozesse und hat seit 1996 weltweit zahlreiche Wahlen beobachtet.

⁸ Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland – Unabhängiger Evaluierungsbericht anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2. aktualisierte Auflage, September 2016 (12.6.2017).

