

# Möglichkeiten und Grenzen internationaler Wahlbeobachtung in unsicheren Demokratien am Beispiel Usbekistans

Von *Christina Binder*, Wien\*

## A. Einleitung

Am 27. Dezember 2009 fanden in Usbekistan Parlaments- und Lokalwahlen statt. Die OSZE/ODIHR<sup>1</sup> entsandte ein limitiertes Beobachterteam von 14 unabhängigen Experten (sogenannte *election assessment mission*, EAM) zur Beurteilung der Parlamentswahlen. Die EAM war damit die insgesamt vierte Mission der OSZE im Land; nach begrenzten Beobachtungs- bzw. Beurteilungsmissionen zu den Parlamentswahlen 1999 und 2004 und zu den Präsidentenwahlen 2007. Weiters hatte die OSZE/ODIHR 2005 eine Analyse des usbekischen Wahlgesetzes durchgeführt und auch entsprechende Empfehlungen abgegeben.<sup>2</sup> Eine *Needs Assessment Mission* (NAM) war im Oktober 2009 nach Usbekistan entsandt worden, um eine erste Vorbeurteilung der Bedingungen der Wahl zu machen und Empfehlungen zum Format der letztlich zu entsendenden Mission abzugeben.

Usbekistan wird generell für seine mangelnde politische Pluralität und insbesondere die Unterdrückung der Opposition kritisiert. So wurde Usbekistan in dem von *Freedom House* etablierten Ranking „Freedom in the World 2010“ im Klub der „Worst of the Worst Countries“ gereiht; neben Ländern wie Nordkorea und Turkmenistan, Libyen und Burma. Es erhielt sowohl für politische als auch für bürgerliche Freiheiten die schlechteste Note – 7 – zum vierten Mal in Folge und wurde als „not free“ eingestuft.<sup>3</sup> Kritisiert werden vor allem die Nichtzulassung/Unterdrückung politischer Opposition, *de facto* Beschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit durch staatliche Kontrollen und unzulässige Restriktionen der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.<sup>4</sup>

\* *Christina Binder*, Dr. jur., E.MA, Assistenzprofessorin am Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Universität Wien. APART-Stipendiatin der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und Mitglied der interdisziplinären Forschungsplattform „Menschenrechte im europäischen Kontext“; wiederholt als *legal analyst* in EU und OSZE/ODIHR Wahlmissionen tätig; E-mail: christina.binder@univie.ac.at. Die Autorin dankt MMMag. *Martina Ciganikova* für hilfreiche Anmerkungen zu einem früheren Entwurf dieses Beitrags.

<sup>1</sup> OSZE/ODIHR steht für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*).

<sup>2</sup> OSCE/ODIHR, Republic of Uzbekistan. Assessment of the Law on Elections of the *Oliy Majilis*, 25. Februar 2005.

<sup>3</sup> Vgl. *Arch Puddington*, Freedom in the World 2010: Erosion of Freedom Intensifies, [http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=352&year=2009](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=352&year=2009). Siehe auch *Freedom House*, Freedom in the World 2009 zu Usbekistan.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Von der im Vorfeld der Parlamentswahlen 2009 durchgeführten NAM wurden weiters – neben einzelnen Verbesserungen – Rückschritte im Vergleich zur OSZE/ODIHR Mission von 2007 festgestellt.<sup>5</sup> Vergleichsweise wenig war von zuvor gemachten Empfehlungen, die OSZE/ODIHR etwa im Rahmen der Begutachtung des Wahlgesetzes 2005 abgegebenen hatte, in die Reformen inkorporiert worden. Damit situiert sich Usbekistan als besonders spannendes Beispiel in der generellen Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen von Wahlbeobachtung bzw. weiter gefasst, auch von Wahlhilfe, wenn sowohl Wahlbeobachtung als auch technische Unterstützung für den Wahlprozess umfasst sind. In der Literatur sind die Meinungen zum Nutzen von Wahlbeobachtung bzw. -hilfe geteilt. Viele sehen Wahlmissionen<sup>6</sup> als gutes Instrument für die Unterstützung von Demokratisierungszielen.<sup>7</sup> Kritischere Stimmen verweisen etwa auf einen übertriebenen Fokus auf den Wahltag statt auf den Demokratisierungsprozess insgesamt;<sup>8</sup> auch Argumente des kulturellen Relativismus, wo Wahlhilfe als imperialistisches Konzept verstanden und eine stärkere Berücksichtigung der nationalen Bedingungen vermisst wird<sup>9</sup> bzw. eine mögliche *hidden agenda* internationaler Organisationen<sup>10</sup> werden als Kritikpunkte vorgebracht.

Im Fall Usbekistans stellen sich diese prinzipiellen Fragen mit besonderer Schärfe. In Anbetracht der *de facto* Nichtzulassung von Opposition scheinen Wahlen das primäre Mittel zu sein, die regierende Elite zu legitimieren und zu bestätigen, letztlich als „Feigenblatt“ Anschein und Fassade einer usbekischen Demokratie zu wahren. Wie also stellt sich Wahlbeobachtung bzw. -beurteilung aus rechtlicher Perspektive dar, insbesondere bei (kontinuierlichem) Verstoß gegen relevante internationale Standards? Bringen solche Wahlmissionen einen *added value* oder sind sie Ressourcenvergeudung? Besteht vielleicht sogar die Gefahr, undemokratische Wahlen zu legitimieren? Zumal hier vorherige Emp-

<sup>5</sup> Vgl. OSCE/ODIHR, Needs Assessment Report ahead of the 27 December 2009 Uzbekistan Parliamentary Elections, 21-22 Oktober 2009.

<sup>6</sup> Der Begriff „Wahlmission“ umfasst Wahlbeobachtungs- und Wahlbeurteilungsmissionen.

<sup>7</sup> Vgl. etwa *Hraig Balian*, Ten Years of International Election Assistance and Observation, Helsinki Monitor 12 (2001), S. 197; *Christina Binder*, International Election Observation by the OSCE and the Human Right to Political Participation, EPL 13 (2007), S. 133; *Arne Tostensen*, Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter 22 (2004), S. 330.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Gisela Geisler*, Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observations and Democratic Standards, The Journal of Modern African Studies 31 (1993), S. 613; *Claude Ake*, Democracy and Development in Africa, Washington, D.C., 1996; *Julius O. Ihonvhere*, Where is the Third Wave? A Critical Evaluation of Africa's Non-transition to Democracy, Africa Today 43 (1996), S. 343.

<sup>9</sup> *Michael Morgan, Abby MacLeod*, Have we Failed our Neighbours?, Australian Journal of International Affairs 60 (2006), S. 412.

<sup>10</sup> *Marina Ottaway*, Should Elections Be the Criterion of Democratisation in Africa?, CSIS Africa Notes 145 (1993), S. 1, 3.; *Rita Abrahamsen*, Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa, London/New York, 2000.

fehlungen von OSZE Missionen nicht umgesetzt wurden: ein Signal des Unwillens, den Wahlprozess nachhaltig zu reformieren.

Den folgenden Ausführungen liegt ein empirisch-realistisches Demokratieverständnis zu Grunde:<sup>11</sup> Jedes politische System enthält demokratische und undemokratische Elemente.<sup>12</sup> Demokratie wird in dem Zusammenhang nicht als *all or nothing affair* verstanden, sondern als graduell abgestuftes System, in dem die Bevölkerung Politik und Politiker kontrollieren kann, und alle Bürger im gleichen Ausmaß ihre Stimme geltend machen können.<sup>13</sup> Wahlen können zwar nicht das einzige Kriterium sein, um ein Regime als „demokratisch“ zu qualifizieren; sie sind aber eine notwendige Voraussetzung.<sup>14</sup> Mit den Worten des ehemaligen UN-Generalsekretärs, Kofi Annan: „*While democracy must be more than free elections, it is also true ... that it cannot be less.*“<sup>15</sup> Die vorliegende Untersuchung erläutert in Teil B die verschiedenen Formate von Wahlbeobachtungsmissionen, stellt den Beurteilungsrahmen der Missionen, d.h. die relevanten normativen internationalen Standards dar und diskutiert auch den generellen *added value* – die grundsätzlichen Möglichkeiten einer Mission –, den nationalen Wahl- und Demokratieprozess in einem Land zu unterstützen. Auch die Grenzen von Wahlmissionen werden aufgezeigt. Teil C widmet sich speziell Usbekistan, seinen politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen und generellen Spannungsfeldern internationaler Wahlmissionen dort. Dass es Sinn macht, Wahlmissionen auch in Staaten wie Usbekistan zu senden, wird abschließend zusammenfassend begründet.

## B. Formate internationaler Wahlbeobachtung und anwendbare Standards

### I. Methoden, Standards für Missionen

Internationale Wahlbeobachtung hat insbesondere in den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges begonnen und einen wahren Boom erlebt.<sup>16</sup> Heute arbeiten etliche internationale

<sup>11</sup> Vgl. *Staffan I. Lindberg*, Democracy and Elections in Africa. Baltimore, 2006.

<sup>12</sup> Vgl. *Andreas Schedler*, The Nested Game of Democratisation by Elections, *International Political Science Review* 23 (2002), S. 103.

<sup>13</sup> Vgl. statt vieler *Lindberg*, note 11; bzw. *Larry Diamond*, Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation, in: *Tom Farer* (Hrsg.), Beyond Sovereignty: Collectively Defining Democracy in the Americas, Baltimore, S. 52.

<sup>14</sup> Vgl. statt vieler *Lindberg*, note 11; *Schedler*, note 12; *Guillermo O'Donnell*, Human Development, Human Rights, and Democracy, in: *Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Culell*, et al. (Hrsg.), The Quality of Democracy. Theory and Applications, Notre Dame, S. 9.

<sup>15</sup> VN Generalsekretär *Kofi Annan*, Rede auf der internationalen Konferenz „Towards a Community of Democracies“, Warschau, 27. Juni 2000, Press Release SG/SM/7467, <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/ssgsm7467.htm>.

<sup>16</sup> Für Details zur historischen Entwicklung, siehe *Christina Binder, Christian Pippa*, Election Monitoring, International, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Online Version, Oxford, 2008, <http://mpepil.com/>, Rz. 7ff.

Organisationen auf diesem Gebiet: Neben den UN, die sich aber nunmehr vermehrt auf die technische Unterstützung des Wahlprozesses konzentrieren, sind es vor allem regionale Organisationen wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die *Office for Democratic Institutions and Human Rights* der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/ODIHR), die Europäische Union (EU) und, in jüngerer Zeit, auch die Afrikanische Union (AU) und die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (*Commonwealth of Independent States*, CIS).<sup>17</sup> Inzwischen wurde die Wahlbeobachtung immer weiter ausgeweitet. Das gilt für die formalisierten institutionellen Methodologien insbesondere der OSZE und der EU in deren entsprechenden Handbüchern („*observer handbooks*“).<sup>18</sup> In der 2005 angenommenen *Declaration of Principles for International Election Observation* haben sich weiters zahlreiche Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu Grundprinzipien und methodologischen Standards der Wahlbeobachtung bekannt.<sup>19</sup> Auch Verhaltensregeln für Wahlbeobachter sind als *Code of Conduct for International Election Observers* der Erklärung beigefügt. Obgleich nicht bindend, bewirkten diese Dokumente doch eine „Verrechtlichung“ einschlägiger Standards, anhand derer eine Mission adäquat durchgeführt und später beurteilt werden kann. Eine immer anspruchsvollere Methodologie verlängerte die Missionen. Konzentrierten sie sich zunächst auf die Beobachtung des Wahlvorgangs am Wahltag, bezogen sie zunehmend auch die Vor- und Nachwahlzeit mit ein. Man verfolgt heute einen *electoral cycle approach*<sup>20</sup>, der den Wahlkreislauf als permanenten Zyklus versteht. Damit finden der politische und demokratische Gesamtkontext, Komponenten und Faktoren des Demokratisierungsprozesses insgesamt Eingang in die Beurteilung der Wahlmissionen. Weil *elections not a one day event* sind, müssen gewisse Grundvoraussetzungen gegeben sein, damit ein „echter“ (genuine) Wahlprozess überhaupt möglich ist. Ohne diese Grundvoraussetzungen, die etwa menschenrechtliche Grundfreiheiten der Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, eine pluralistische politische Parteienlandschaft und ähnliches umfassen, erscheint eine Beobachtung des Wahlprozesses/Wahltags (*e-day*) wenig aussagekräftig. Hierdurch wird auch der in der Literatur geäußerten Kritik an Wahlbeobachtungsmissionen begegnet<sup>21</sup>, einen zu großen Fokus auf den Wahltag zu legen.

<sup>17</sup> Auch internationale Nichtregierungsorganisationen, wie das Carter Center, die International Foundation for Election Systems, Democracy Reporting International oder das Asian Network for Free Elections Election Observers sind im Bereich der Wahlhilfe tätig.

<sup>18</sup> Handbook for European Union Election Observation. Brüssel, 2. Aufl., 2008, OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 5. Aufl., 2005.

<sup>19</sup> *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, 27. Oktober 2005, New York. Die Erklärung wurde neben zahlreichen anderen Organisationen etwa von den VN, der OSZE, der AU, der Europäischen Kommission, dem Commonwealth Secretariat, International IDEA, dem Carter Center und IFES angenommen.

<sup>20</sup> Vgl. etwa EU, *Methodological Guide on Electoral Assistance*. Brüssel, 2006, S. 45ff; bzw den inhaltlich weitgehend entsprechenden UNDP, *Electoral Assistance Implementation Guide*, 2007.

<sup>21</sup> Vgl. oben, note 8.

Um die Sinnhaftigkeit von Wahlmissionen im Hinblick auf nationale Gegebenheiten zu optimieren, wurden auch die Formate der Missionen im Zuge der Zeit immer differenzierter. Im folgenden liegt der Fokus auf der OSZE als der für Usbekistan relevantesten Regionalorganisation. Alle diskutierten Formate finden sich, inklusive ihrer jeweiligen Funktion, im OSCE/ODIHR *Election Observation Handbook*.<sup>22</sup>

## II. Formate von Wahlmissionen

Wahlbeobachtungsmissionen (*election observation missions*, EOMs) mit *Core Team*, Langzeit- und Kurzzeitbeobachtern (*Long Term Observers*, LTOs; *Short Term Observers*, STOs) sind die umfassendste und gebräuchlichste Form der internationalen Wahlbeobachtung. Sie umfassen eine Langzeit- und eine Kurzzeit- Komponente. Das *Core Team* und die LTOs kommen schon Wochen vor der Wahl ins jeweilige Land. Ist das *Core Team* für die Analyse der verschiedenen für den Wahlprozess relevanten Aspekte – politischer und rechtlicher Rahmen, Administration der Wahl, Medienberichterstattung etc. – zuständig und bleibt vorwiegend in der Hauptstadt,<sup>23</sup> werden die Langzeitbeobachter in Zweierteams über das gesamte Land verteilt. Sie haben die vorrangige Aufgabe, Kontakt zu lokalen Wahlbehörden, Parteienvertretern ebenso wie zu NGOs und der Zivilbevölkerung vor Ort aufzubauen. Die Kurzzeitbeobachter kommen einige Tage vor den Wahlen ins Land und beobachten den Wahlvorgang flächendeckend über das ganze Land verteilt. Durch ihre große Zahl<sup>24</sup> eignen sie sich ausgezeichnet, ein umfassendes Bild (Registrierung möglichen Wahlbetrugs etc.) der gesamten Wahl zu geben. Die solcherart vornehmlich statistisch/quantitative Erfassung des Wahlprozesses, der Stimmenauszählung und der Resultatsübermittlung, ergänzt die eher qualitativen Beobachtungen der LTOs der Vorwahlzeit ebenso wie die Analysen des *Core Teams*. Die Ergebnisse der Beobachtung werden zumeist unmittelbar nach der Wahl im Rahmen einer Pressekonferenz in einem *Preliminary Statement* veröffentlicht; ein detaillierter Endbericht folgt etwa 6-8 Wochen später. Aufbauend

<sup>22</sup> Siehe in diesem Sinn ODIHR, *Election Handbook*, note 18.

<sup>23</sup> Das *Core Team* besteht aus ExpertInnen, die jeweils für unterschiedliche Bereiche zuständig sind und verschiedene für den Wahlprozess relevante Aspekte analysieren. Der *political analyst* kümmert sich u.a. um Parteienlandschaft und Wahlkampf, der *election analyst* nimmt Wahlsystem und Wahladministration unter die Lupe und steht in engem Kontakt mit der zentralen Wahlkommission, der *legal analyst* konzentriert sich auf die Bewertung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und verfolgt allfällige im Zusammenhang mit der Wahl vorgebrachte Beschwerden; und dem Medienexperten obliegt die Auswertung der medialen Berichterstattung; qualitativ wie quantitativ. Je nach Situation vor Ort kommen bisweilen auch Minderheiten-, *e-voting* oder *gender* Analysten hinzu. Der *Deputy Head of Mission* koordiniert das Expertenteam; er/sie ist auch die Verbindung zwischen den Analysten und dem *Head of Mission*, dem die politische Schirmherrschaft obliegt.

<sup>24</sup> In OSZE/ODIHR Missionen werden normalerweise – in Abhängigkeit von der Größe des Landes und anderen Faktoren – zwischen 150 und 1300 (Ukraine 2004) Kurzzeitbeobachter entsandt.

auf den gemachten Analysen und Beobachtungen wird auf Defizite hingewiesen und auch Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlprozesses gegeben.

Neben der zuvor beschriebenen „Standardvariante“ einer Mission gibt es abgewandelte Formate. So werden in bestimmten Fällen begrenzte Beobachtermissionen ohne Kurzzeitbeobachter – *Limited EOMs* – entsandt: dies insbesondere wenn keine großen Probleme am Wahltag selbst erwartet werden oder wenn die Grundvoraussetzungen für freie und faire Wahlen nicht gegeben sind, weswegen eine Beobachtung des Wahltags durch Kurzzeitbeobachter keinen Sinn macht. Wie einleitend erwähnt wurde diese Variante zur Beobachtung der usbekischen Parlamentswahlen 2004 und der Präsidentenwahlen 2007 gewählt.<sup>25</sup> Eine noch begrenztere Version der Wahlmission sind Wahlbeurteilungsmissionen, EAMs. Diese verzichten auch auf Langzeitbeobachter und entsenden nur ein Expertenteam. EAMs werden insbesondere in jüngerer Zeit in etablierte/konsolidierte Demokratien entsandt<sup>26</sup> – etwa 2009 nach Island, Portugal, Deutschland und Griechenland –, um die dortigen Wahlprozesse unter die Lupe zu nehmen. Damit wird der Annahme Rechnung getragen, dass zwar grundsätzlich der *added value* von Wahlbeobachtung in jungen Demokratien größer ist als in konsolidierten, dass aber auch in etablierten Demokratien eine unabhängige Beobachtung von Nutzen sein kann, etwa um auf spezielle Aspekte der Wahl zu fokussieren oder um *best practices* zu implementieren.<sup>27</sup> Die Entsendung einer EAM nach Usbekistan im Dezember 2009 kann unter den oben geschilderten Umständen als ein Novum betrachtet werden. Sie war vor allem dadurch motiviert, dass die Rahmenbedingungen für die Wahl als so unzureichend angesehen wurden, dass auch die Entsendung von Langzeitbeobachtern keinen Sinn ergeben hätte.<sup>28</sup> Eine letzte und limitierteste Variante der Wahlmission sind schließlich *Expert Support Teams*, welche im Rahmen der OSZE Mission im jeweiligen Land (in Ausübung der politischen Seite deren Mandats) tätig werden und die lokalen Autoritäten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen unterstützen, ohne sich zum Wahlprozess öffentlich zu äußern. Diese Variante wird gewöhnlich für Lokalwahlen bzw. Referenda bevorzugt, die die OSZE/ODIHR nicht in großem Ausmaß beobachtet.<sup>29</sup> Des Weiteren wurde ein *Expert Support Team* auch nach Turkmenistan, zu den Präsidentenwahlen 2007 und den vorgezogenen Parlamentswahlen 2008 entsandt, da die nationalen Rahmenbedingungen für die Entsendung einer größeren Mission keinen Anlass gaben.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Siehe in diesem Sinn ODIHR Election Observation, note 18, S. 14.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Bericht der OSCE/ODIHR NAM, note 5, S. 2. Vgl dazu im Detail unten.

<sup>29</sup> ODIHR Election Handbook, note 18, S. 14.

<sup>30</sup> Vgl. etwa OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission ahead of the 14 December Early Parliamentary Elections, Turkmenistan, 21. Oktober 2008, S. 2f: „... the existing constraints for a meaningful pluralistic process limit the range of such [election observation] activities. ...“.

### III. Der Beurteilungsrahmen von Missionen: Internationale Standards

Bevor die internationalen Standards behandelt werden, die den Beurteilungsrahmen einer Mission bilden, soll noch kurz auf den Beziehungsrahmen zwischen einer Mission und dem „host country“, dem Land, in das die Mission entsendet wird, eingegangen werden.<sup>31</sup> So fordert die EU eine schriftliche Einladung des Landes als Voraussetzung für die Entsendung einer Mission. Ebenso wird generell ein (nichtbindendes) *Memorandum of Understanding* abgeschlossen, das die Rechte und Pflichten der Wahlbeobachtungsmission (zB der Nichteinmischung und Unabhängigkeit) ebenso wie die Kooperationspflichten des empfangenden Landes enthält und etwa Fragen der Akkreditierung, Zugang der Beobachter zu Information und Sicherheitsfragen regelt. Im Rahmen des 1990 Kopenhagener Dokuments (*Copenhagen Document*),<sup>32</sup> auf das in der Folge näher eingegangen wird, verpflichteten sich alle OSZE Mitgliedsstaaten, Wahlbeobachter zu empfangen;<sup>33</sup> ein formelles *Memorandum of Understanding* wird nur in seltensten Fällen, wenn etwa spezielle technische Erfordernisse (zB für den Materialtransport) ein solches nötig machen, abgeschlossen. Der eine Wahlmission regulierende Rahmen ist unterschiedlich ausgestaltet, weil die EU ausschließlich Wahlen in Nichtmitgliedstaaten beobachtet, während die OSZE generell Missionen in OSZE-Mitgliedsstaaten entsendet.

Beurteilungsrahmen für Wahlbeobachtungsmissionen sind zum einen internationale Menschenrechtsstandards (insbesondere das Recht auf Teilnahme am politischen Prozess), die in der Praxis der Wahlmissionen weiter konkretisiert wurden. Zum anderen sind *political commitments* von Bedeutung: Im regionalen Kontext der hier interessierenden OSZE Missionen ist insbesondere das 1990 Kopenhagener Dokument von Relevanz. Diese Standards, die der Beurteilung des Wahlprozesses dienen, situieren sich im Kontext eines neuen Souveränitätsverständnisses im Völkerrecht, das der Art, wie ein politisches Regime gebildet wurde, zunehmende Relevanz beimisst. *Tom Franck* sprach so schon 1992 von einem „emerging right to democratic governance“<sup>34</sup>; *Niels Petersen* 2008 von einem „right to the emergence of democratic governance“<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Vgl. *Anne van Aaken, Richard Chambers*, Accountability and Independence of International Election Observers, 1. August 2009, ssrn.com/abstract=1444249.

<sup>32</sup> *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 26. Jänner 1990, [http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf).

<sup>33</sup> *Ibid.*, para. 8.

<sup>34</sup> *Tom Franck*, The Emerging Right to Democratic Governance, *AJIL* 86 (1992), S. 46.

<sup>35</sup> *Niels Petersen*, The Principle of Democratic Teleology in International Law, *Brooklyn Journal of International Law* 34 (2008), S. 84.

## 1. Universelle Standards

Eine Reihe internationaler Instrumente etabliert verbindliche internationale Wahlstandards. Auf universeller Ebene sieht schon die 1948 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>36</sup> (AEMR) in Artikel 21 das Recht jedes Menschen vor, an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten teilzunehmen. Die ursprünglich als rechtlich unverbindliche Resolution der VN Generalversammlung angenommene AEMR – und mit ihr Artikel 21 – wird dabei heute grundsätzlich als Ausdruck rechtsverbindlichen Völkergewohnheitsrechts akzeptiert.<sup>37</sup> Noch expliziter ist Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (PBPR), der das Recht auf Teilnahme am politischen Prozess für alle Staatsbürger verbrieft. Artikel 25 PBPR enthält die gleichberechtigte Teilnahme von Bürgern am politischen Prozess und normiert auch die Modalitäten, wie Wahlen auszusehen haben: Sie müssen „echt, wiederkehrend, allgemein, gleich und geheim“ sein.<sup>38</sup> Das Recht auf politische Partizipation des PBPR wird durch den *General Comment 25/57* (1996) des VN-Menschenrechtsausschusses (MRA)<sup>39</sup> weiter konkretisiert. Weitere für den Wahlprozess relevante Menschenrechtsstandards sind die Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 19, 21, 22 PBPR). Im Hinblick auf die politische Partizipation bestimmter (marginalisierter) Bevölkerungsgruppen sind spezielle VN-Menschenrechtsverträge von Bedeutung: so wäre das 1965 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Formen von Rassendiskriminierung (CERD), das 1979 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Formen von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das 2006 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) im Hinblick auf die verstärkte Einbindung der jeweiligen Gruppen in den politischen Prozess zu nennen. Diese Abkommen garantieren einerseits die nichtdiskriminierende Beteiligung am Wahlprozess.<sup>40</sup> Darüber hinaus ermutigen, ja verpflichten sie Staaten, spezielle Maßnahmen zu ergreifen, die nicht nur eine *de jure*, sondern auch eine *de facto* Gleichstellung dieser Gruppen am politischen Prozess bewirken sollen.<sup>41</sup> Als Beispiele für solche Maßnahmen nennt die *General Recom-*

<sup>36</sup> Resolution der VN Generalversammlung 217 A (III) vom 10. Dezember 1948.

<sup>37</sup> Vgl. Allan Rosas, Article 21, in: Gudmundur Alfredsson/Asborn Eide (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. Den Haag, 1999, S. 431.

<sup>38</sup> Art. 25 PBPR: „Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen... b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden...“

<sup>39</sup> MRA, General Comment No. 25/57, 12. Juli 1996, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>40</sup> Vgl. etwa Art. 7 und 8 CEDAW.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 4 CEDAW; ebenso wie die *General Recommendation No 23* des CEDAW Ausschusses (1997), die in para. 15 ausdrücklich auf „*temporary special measures*“ verweist. (Abrufbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>.)

*mendation No 23* des CEDAW Ausschusses etwa finanzielle Unterstützung und spezielles Training weiblicher Kandidatinnen ebenso wie Quotenregelungen.<sup>42</sup>

## 2. Regionale Standards im Raum der OSZE

Auf regionaler Ebene, im Rahmen der OSZE, ist insbesondere das 1990 Kopenhagener Dokument<sup>43</sup>, das die wichtigsten Wahlstandards für die OSZE Mitgliedstaaten detailliert, von Bedeutung.<sup>44</sup> Das Kopenhagener Dokument ist das Abschlussdokument der Konferenz über die menschliche Dimension, welche im Juni 1990 in Kopenhagen stattfand, und enthält neben zentralen Wahlstandards auch andere relevante menschenrechtliche Prinzipien, etwa zum Menschenrechts- und Minderheitenschutz. Das Dokument wurde von den am KSZE<sup>45</sup> Prozess teilnehmenden Staaten unterzeichnet.<sup>46</sup> Obwohl das Kopenhagener Dokument nicht rechtlich, sondern nur politisch verbindlich ist – es enthält *political commitments* –, wird es doch von den OSZE Mitgliedstaaten als zentraler Standard anerkannt. Dabei sind insbesondere die Paragraphen 6-8 im Wahlbeobachtungskontext von Relevanz.<sup>47</sup> Paragraph 7 etabliert etwa die Prinzipien des universellen, gleichen und geheimen Wahlrechts (7.3 und 7.4) und normiert die Notwendigkeit, freie Wahlen in angemessenen Intervallen abzuhalten, bei denen zumindest eine Kammer direkt vom Volk gewählt ist (7.2). Zudem verweist Paragraph 7.5 auf das Recht aller Bürger, sich ohne Diskriminierung in politische oder öffentliche Ämter wählen zu lassen; als unabhängige Kandidaten ebenso wie als Parteienvertreter. Das Kopenhagener Dokument enthält auch *Commitments* der Staaten hinsichtlich der Etablierung eines angemessenen Regelungsrahmens für Gründung und Funktionieren politischer Parteien (7.6), hinsichtlich der Gewährleistung eines freien und fairen Wahlkampfes ohne Störung von Seiten der Exekutive, ohne Einschüchterung oder Furcht (7.7); und normiert zudem den notwendigen ungehinderten Medienzugang für

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> *Copenhagen Document*, note 32.

<sup>44</sup> Weitere – verbindliche Standards – auf regionaler Ebene finden sich für Europa in Art. 3 des 1. ZP zur Europäischen Menschenrechtskonvention; für den amerikan. Raum in Art. 23 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; und für Afrika in Art. 13 der Banjul Charter. Diese Bestimmungen entsprechen weitestgehend Art. 25 PBPR.

<sup>45</sup> Auf Beschluss der KSZE-Gipfelkonferenz in Budapest 1994 wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ab 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt.

<sup>46</sup> Das Kopenhagener Dokument wurde von Belgien, Bulgarien, der BRD, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, dem Heiligen Stuhl, Irland, Island, Italien, Jugoslawien, Kanada, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Portugal, Rumänien, San Marino, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechoslowakei, Türkei, der UdSSR, Ungarn, USA, dem Vereinigten Königreich und Zypern unterzeichnet.

<sup>47</sup> Paragraph 6: “The participating states declare that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government ...”.

alle politischen Gruppierungen (7.8) im Rahmen des Wahlprozesses. Paragraph 7.9 begräf- tigt die Notwendigkeit, dass die gewählten Kandidaten auch entsprechend im Amt instal- liert und eingesetzt werden. Schließlich bekennen sich die OSZE Staaten ausdrücklich dazu, dass Wahlbeobachter die Qualität des Wahlprozesses verbessern helfen und ver- pflichten sich, diese auch entsprechend zuzulassen (Paragraph 8).

### 3. Zusammenfassung

Die genannten Standards bieten damit einen umfassenden Rahmen für die Beurteilung des Wahlprozesses. Dabei werden sie durch detaillierte *best practices*, die im Rahmen der Wahlhilfetätigkeit internationaler Organisationen entwickelt wurden, ergänzt.<sup>48</sup> Usbekistan ist als Vertragspartei des PBPR, von CERD und CEDAW<sup>49</sup> völkerrechtlich an die in den erwähnten Menschenrechtsverträgen verankerten Bestimmungen und Garantien gebunden. Als Mitgliedsstaat der OSZE hat sich Usbekistan weiters zu den im Kopenhagener Dokument statuierten *Commitments* bekannt.<sup>50</sup>

### IV. Gradmesser von Wahlbeobachtungsmissionen

Die Beurteilung einer Wahl auf Basis der erläuterten internationalen Standards gibt Wahl- beobachtungsmissionen diverse Möglichkeiten, zur Verbesserung des Wahlprozesses im Land beizutragen.

<sup>48</sup> Entsprechende *commitments* und *best practices* finden sich etwa in OSCE/ODIHR, Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States Warschau, 2003; OSCE/ODIHR, Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, Warschau, 2004; OSCE/ODIHR, Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, Warschau, 2001. Alle Dokumente finden sich unter, <http://www.osce.org/odihr/publications.html?lsl=true&limit=10&grp=243>.

<sup>49</sup> Stand 20. Jänner 2010. UN Treaty Collection, <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>. Usbekistan ist den erwähnten Menschenrechtsverträgen mit Ausnahme des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das zwar im Februar 2009 von Usbekistan unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert wurde, schon 1995 beigetreten.

<sup>50</sup> Genau genommen akzeptierte Usbekistan (ebenso wie Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan und die Ukraine) die KSZE *Commitments* und damit auch das 1990er Kopenhagener Dokument, bevor es nach dem Zerfall der Sowjetunion auf dem Prager Treffen der KSZE im Jänner 1992 als neuer am KSZE Prozess teilnehmender Staat aufgenommen wurde. (Vgl. CSCE, Second Meeting of the Council. Summary of Conclusions. Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures. Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers. Prag, 30.-31. Jänner 1992, [http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142_en.pdf), para. 2 und Annex.)

- Umfassende Dokumentation in Verbindung mit präzisen Standards und Empfehlungen

Die umfassende Dokumentation des Wahlprozesses durch eine Mission vermag ein klares Bild der Wahl in einem Land zu zeichnen. Von besonderem Interesse sind dabei die Verbindung der analytischen mit der empirischen *fact finding* Komponente. So wird etwa die Analyse des (politischen, gesetzlichen etc.) Wahlrahmens durch die Beobachtung seiner Umsetzung und Implementierung ergänzt. Identifizierte Defizite (etwa problematische Gesetzesbestimmungen) können so auf ihre praktischen Folgen hin untersucht und überprüft werden. Umgekehrt lassen strukturell und flächendeckend beobachtete Probleme Rückschlüsse auf regulatorische Defizite (etwa Lücken oder Unklarheiten im Gesetz) zu, die wiederum in die Analyse einfließen. Die Analysen und Untersuchungen werden dabei im Hinblick auf detaillierte internationale Standards und *best practice* Modelle gemacht,<sup>51</sup> die es erlauben, den Wahlprozess zielgenau zu beurteilen. Gerade bei OSZE/ODIHR Wahlmissionen gibt es den zusätzlichen Vorteil, dass generell eine Reihe von vorhergehenden Missionen im selben Land stattgefunden hat; und dass ein *Desk Officer* von ODIHR für bestimmte Länder zuständig ist und Wahlmissionen auch inhaltlich begleitet, was einen Überblick über die individuelle Entwicklungen des jeweiligen Landes erleichtert. Der Rückgriff auf und Vergleich mit vorherigen Berichten/Beurteilungen ermöglicht so die exakte und detaillierte Erfassung landesspezifischer Trends. Durch die Etablierung individuell auf ein Land bezogener *benchmarks* können Verbesserungen bzw. Verschlechterungen des Wahlprozesses einzelfallbezogen analysiert werden. Auch wenn die Verletzung etablierter internationaler Mindeststandards (im Rahmen der OSZE etwa der *Commitments* des Kopenhagener Dokuments) niemals gerechtfertigt werden kann, so ermöglicht doch diese im Hinblick auf die Entwicklungen im jeweiligen Landes durchgeführte Analyse eine Kontextualisierung und eine individualisierte Bezugnahme auf Trends, Probleme und Besonderheiten.

Die umfassende Dokumentation und Analyse, die in Zwischen- und Endberichten wiedergegeben wird, bilden einen guten Ansatz, Aktionsstrategien zu entwickeln, um den nationalen Wahlprozess mit internationalen Standards in Einklang zu bringen. ODIHRs gezielte Empfehlungen an nationale Autoritäten zur Verbesserung identifizierter Probleme und Schwachpunkte können von Staaten als Ausgangspunkt benutzt werden, die erkannten Defizite zu verbessern. Auch weitergehende Unterstützung zur Verbesserung des Wahlprozesses kann gewährt werden. So ist OSZE/ODIHR nicht „nur“ beobachtend tätig, sondern leistet (beschränkt) auch technische und finanzielle Unterstützung (*technical and financial assistance*) auf Basis gezielter Kooperation. Dabei ist etwa insbesondere die Begutachtung des gesetzlichen Rahmens erwähnenswert, die OSZE/ODIHR teils alleine teils gemeinsam mit anderen Institutionen wie etwa der *Venice Commission* des Europarates durchführt. Da

<sup>51</sup> Vgl. oben Teil B.III.

diese Begutachtung schon lange vor der Wahl stattfindet, können Defizite frühzeitig erkannt und – idealer Weise – noch verbessert werden.

## 2. *Fleet in being* – Internationale Präsenz

Weiters wird angenommen, dass schon die internationale Präsenz *per se* für die Qualität des Wahlprozesses förderlich sei: als sogenannte „*fleet in being*“, wo allein die Anwesenheit der „Flotte“ bzw. Mission positive Wirkung hat. So ist zunächst eine enge Kooperation mit nationalen Behörden (zB der zentralen Wahlbehörde) möglich. Schon in der Vorwahlzeit können Probleme entsprechend aufgezeigt und mit den zuständigen Stellen diskutiert werden. Zudem ist ein gewisser Transparenzeffekt gegeben, wenn etwa die Arbeit (Sitzungen) der Wahlkommission beobachtet und verfolgt und der Umgang von Gerichten mit Wahlbeschwerden dokumentiert wird. Gleichzeitig fungieren die Beobachter auch als Ansprechpartner von Oppositionsparteien, NGOs und der Zivilbevölkerung. Die internationale Präsenz sollte diesen dabei einen gewissen Schutz geben und insbesondere die Position der Opposition stärken. Schließlich sollte die flächendeckende Präsenz von Kurzzeitbeobachtern am Wahltag zumindest allzu offensichtliche Fälle des Wahlbetrugs verhindern helfen.

## 3. (De-)Legitimierung des Wahlprozesses

Die zuvor erwähnte in den Berichten enthaltene detaillierte Dokumentation und Analyse des Wahlprozesses gibt, ebenso wie der multinationale Charakter von Wahlmissionen, an dem Beobachter der meisten OSZE Staaten teilnehmen, den *Statements* der Missionen beträchtliche Glaubwürdigkeit. Dabei wird insbesondere der Veröffentlichung des *Preliminary Statement* im Rahmen der Pressekonferenz nach dem Wahltag große Aufmerksamkeit in nationalen wie internationalen Medien gewidmet. Dies sollte – idealer Weise – Druck auf nationale Autoritäten ausüben, Wahlen in Konformität mit internationalen Standards durchzuführen. Einer Mission kommt somit die Möglichkeit der (De-)legitimierung des Wahlprozesses zu. Wird eine Wahl als internationalen Standards entsprechend befunden, stärkt dies das öffentliche Vertrauen in die Resultate und erleichtert die Amtseinsetzung der neu Gewählten. Umgekehrt geben, wenn eine Wahl als nicht internationalen Standards entsprechend beurteilt wird, die *findings* einer Wahlbeobachtungsmission den Stimmen jener Gewicht, die über Wahlbetrug klagen. So stärkten etwa in Georgien 2003, der Ukraine 2004 und Kirgisien 2005 ODIHRs Stellungnahmen, dass die Wahlen nicht internationalen Standards entsprochen hätten, den Rücken der Opposition, was letztlich zu einem friedlichen Machtwechsel führte.<sup>52</sup>

International dient die Beurteilung der Wahl dazu, die demokratische Performance eines Landes zu beurteilen. Entsprechendes *follow up* (*carrots* und *sticks*) kann in der Folge

<sup>52</sup> Vgl. weiters Aserbaidschan 2000, wo die Ergebnisse der Wahlen nach Betrugsvorwürfen, die auch durch OSZE/ODIHR Berichte gestützt wurden, teilweise annulliert worden waren.

überlegt werden.<sup>53</sup> Im Rahmen der OSZE selbst wird der Endbericht im Rahmen des Ständigen Rates (*Permanent Council*) der OSZE diskutiert. Hier wäre politischer Druck auf einzelne Länder möglich, Wahlen in Einklang mit internationalen Standards durchzuführen. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass das Konsenserfordernis im Ständigen Rat die Effektivität desselben vermindert und das *Follow up* des Ständigen Rates grundsätzlich als zu schwach kritisiert wird.<sup>54</sup>

#### 4. Zusammenfassung

Das Potential von Wahlbeobachtungsmissionen<sup>55</sup>, die Qualität des Wahlprozesses in einem Land zu verbessern, kann dementsprechend in drei Kategorien zusammengefasst werden:

1. Dem *Reform und Verbesserungsaspekt pro futuro*, wo die umfassende Dokumentation und Analyse des Wahlprozesses auf Basis internationaler Standards und detaillierter *best practices* in Verbindung mit gezielten Empfehlungen nationale Autoritäten unterstützen, zielgerichtete Reformen zur Verbesserung des Wahlprozesses durchzuführen;
2. Der Möglichkeit als *fleet in being* – durch die internationale Präsenz *per se* – positiven Einfluss auf den Wahlprozess auszuüben;
3. Der möglichen (*De-)Legitimierung des Wahlprozesses* durch Veröffentlichung der Resultate der Beobachtung, was national die Einsetzung korrekt Gewählter erleichtert; bzw. die Opposition im Falle des Wahlbetrugs stärkt und international die Möglichkeit für entsprechendes *follow up* schafft.

Diese Möglichkeiten einer positiven Einflussnahme auf den Wahlprozess hängen allerdings von gewissen Voraussetzungen ab.

#### V. Grenzen der Wahlbeobachtung

Zunächst kann eine sinnvolle Analyse und Beobachtung des Wahlprozesses/Wahltags nur stattfinden, wenn bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sind. So sind etwa gewisse Grundfreiheiten – insbesondere Meinungs- Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – Grundvoraussetzung für einen genuinen politischen Prozess; für einen Wahlprozess, in dem Oppositionskandidaten und -parteien entsprechend zu Wort kommen; Wahlkampfveranstaltungen ohne Störung durch die Behörden abgehalten werden können; und auch Kritik

<sup>53</sup> So hatte etwa der Rat der EU, nachdem die OSZE/ODIHR die 2006 Präsidentenwahlen in Belarus als nicht gemäß internationalen Standards beurteilt hatte, Sanktionen gegen belarussische Autoritäten, wie einen Visa-Bann und das Einfrieren von Bankkonten, beschlossen (Council Common Position L 101/6).

<sup>54</sup> Vgl. in diesem Sinn die Anmerkungen des damaligen ODIHR Direktors *Strohal* am OSCE Supplementary Human Dimension Meeting “Electoral Standards and Commitments”, 15.-16. Juli 2004, Final Report, [http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3765\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3765_en.pdf), S. 3.

<sup>55</sup> Beschränkte Missionen, etwa ohne Lang- und Kurzzeitbeobachter, können, wie unten ausführlicher am Beispiel Usbekistans dargestellt wird, diese Funktionen klarer Weise nur begrenzt erfüllen.

an regierenden Autoritäten möglich ist. Ohne politischen Pluralismus mit Oppositionsparteien sind weiters keine echten Wahlen möglich, da die dem Wähler angebotene Alternative am Wahltag fehlt. Hat der Wähler somit keine *Wahl* zwischen unterschiedlichen politischen Optionen, hilft es wenig, wenn die Wahl perfekt administriert und durchgeführt wird und der Wahltag selbst völlig unauffällig verläuft. Umgekehrt braucht es die Kooperation und den politischen Willen der nationalen Autoritäten, damit eine sinnvolle Beobachtung überhaupt möglich ist. Bei EU Missionen wird dieser Wille zur Kooperation durch den zuvor erwähnten Abschluss eines *Memorandum of Understanding* formalisiert; im Rahmen der OSZE bildet die im Kopenhagener Dokument enthaltene generelle Bereitschaftserklärung der Staaten, Wahlbeobachter aus anderen Staaten der OSZE zu empfangen,<sup>56</sup> die Grundlage. So muss Wahlbeobachtern etwa ungehinderter Zugang zu den für ihre Beurteilung relevanten Sitzungen der Wahlkommission, zu entsprechenden Dokumenten etc. gewährt werden. Insbesondere ist der politische Wille nationaler Entscheidungsträger bei der Umsetzung der Empfehlungen der Wahlbeobachtungsmissionen gefordert. Fehlt der Wille, den politischen Prozess tatsächlich zu verbessern, nützen die besten Empfehlungen nichts. So haben Staaten es fallweise ausdrücklich abgelehnt, ODIHRs Empfehlungen zu folgen. Belarus stellte etwa auf dem *Ministerial Council* in Laibach im Dezember 2005 ODIHRs Arbeitsmethoden in Frage und hielt fest, dass es nicht an die Schlussfolgerungen von ODIHRs Bericht gebunden wäre, solange ODIHR die Methodologie der Wahlbeobachtung nicht verbessern würde.<sup>57</sup>

In diesem Sinn beurteilen einige Monate vor den Wahlen entsandte Missionen – so genannte *Needs Assessment Missions* (NAM, OSZE)<sup>58</sup> bzw. *Exploratory Missions* (ExM, EU), ob die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission im Hinblick auf die lokalen Gegebenheiten nützlich, machbar und auch anzuraten ist. Insbesondere die EU hat dabei einen detaillierten Kriterienkatalog entwickelt, anhand dessen geprüft wird, ob eine Wahlbeobachtungsmission sinnvoll erscheint.<sup>59</sup> Neben Sicherheits- und logistisch-organisatorischen Aspekten (*feasibility*-Kriterium) wird dabei auch der gesamte politisch/institutionell/gesetzliche Rahmen eines Landes analysiert. So untersucht eine ExM etwa im Rahmen des

<sup>56</sup> “The participating States consider that the presence of observers, both foreign and domestic, can enhance the electoral process for States in which elections are taking place. They therefore invite observers from any other CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations who may wish to do so to observe the course of their national election proceedings, to the extent permitted by law. They will also endeavour to facilitate similar access for election proceedings held below the national level. Such observers will undertake not to interfere in the electoral proceedings.” (Copenhagen Document, note 3232, para. 8.)

<sup>57</sup> OSCE, Ministerial Council, Laibach, 5.-6. Dezember 2005, Interpretative Statement under Paragraph 79 (Chapter 6) of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations, Attachment 2, [http://www.osce.org/conferences/mc\\_2005.html?page=16853](http://www.osce.org/conferences/mc_2005.html?page=16853).

<sup>58</sup> Vgl. ODIHR Election Handbook, note 18, S. 24.

<sup>59</sup> Vgl. Handbook for European Union Election Observation, note 18, S. 92ff. Die Kriterien der OSZE/ODIHR entsprechen weitgehend, sind aber kürzer gehalten.

Kriteriums der „*usefulness*“, ob eine Wahlmission ein konstruktiver Beitrag zum Wahlprozess ist; ob sie dazu beitragen kann, Wahlbetrug zu vermindern; die Rolle der Zivilgesellschaft zu fördern; und das Vertrauen der am Prozess beteiligten Akteure zu stärken. Im Rahmen des „*advisability*“-Kriteriums wird wiederum geprüft, ob Minimalvoraussetzungen für eine effektive und glaubhafte Mission gegeben sind; ob ein Interesse der relevanten Handlungsträger/*Stakeholder* (inklusive nationaler Entscheidungsträger, politischer Parteien und Zivilbevölkerung ebenso wie der internationalen Gemeinschaft) an der Mission gegeben ist; und wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Empfehlungen des Endberichts durch die nationalen Entscheidungsträger umgesetzt werden. Dabei kann eine NAM, wenn etwa die Voraussetzungen für eine glaubhafte Wahlmission nicht gegeben sind, auch ein anderes Format (zB limitierte Missionen) anstelle der Entsendung einer vollen Mission empfehlen. Wie erinnerlich wurden beispielsweise bislang nur *Expert Support Teams* nach Turkmenistan entsandt; auch im Fall Usbekistans gab es noch nie eine „volle“ sondern nur limitierte Wahlmissionen.

## C. Usbekistan

### I. Politischer Kontext der Parlamentswahlen 2009

Usbekistan hat ein Präsidialsystem, das geprägt ist durch die starke Stellung des Präsidenten und eine Machtzonzentration in der Exekutive.<sup>60</sup> Die Gewaltenteilung ist nur unzureichend vollzogen: der Präsident dominiert die Legislative und die judikative Gewalt.<sup>61</sup> Dabei wird das Präsidentenamt seit dem Zerfall der Sowjetunion und der Unabhängigkeit Usbekistans 1991 durch Präsident Karimov ausgeübt, der, obwohl die usbekische Verfassung eigentlich nur zwei Amtsperioden zulässt,<sup>62</sup> im Dezember 2007 zum dritten Mal in Folge zum Präsidenten gewählt wurde. Die Parlamentswahlen im Dezember 2009 waren die zweiten Wahlen seit der Einführung einer zweiten Kammer (Senat) im Parlament (*Oliy Majlis*).<sup>63</sup> Die am 27. Dezember 2009 gewählte erste Kammer umfasst dabei 150 Sitze, von denen 135 direkt in *single member constituencies* gewählt werden (im Mehrheitswahlrecht). Die verbleibenden 15 Sitze sind für Vertreter des *Ecological Movement*, einer Umweltbewegung, die jedoch nicht als Partei registriert ist, reserviert, die im Rahmen einer

<sup>60</sup> Vgl. etwa Art. 93, 94 und 95 der usbekischen Verfassung.

<sup>61</sup> So kann der Präsident etwa Richter für das Verfassungsgericht und den Obersten Gerichtshof vorschlagen (Art. 93.10 Vfg); bzw. Richter unterer Gerichte ernennen und entlassen (Art 93.11 Vfg); er kann ein Veto gegen Gesetze des Parlaments einlegen (Art. 93.17 Vfg); und das Parlament – mit Zustimmung des Verfassungsgerichts – auflösen. (Art. 95 Vfg).

<sup>62</sup> Vgl. Art. 90 usbek. Vfg.

<sup>63</sup> Ein Referendum im Jänner 2002 mit nachfolgenden Gesetzesänderungen führte eine zweite Parlamentskammer (Senat) ein. Der Senat umfasst 100 Mitglieder/Senatoren, von denen 84 indirekt gewählt und 16 durch den Präsident designiert werden.

<sup>64</sup> Die Zahl der Sitze wurde durch Reformen 2008 von 120 auf 150 erhöht.

nationalen Konferenz der Bewegung ebenfalls am 27. Dezember indirekt gewählt wurden.<sup>65</sup>

Kennzeichnend für die Parlamentswahlen im Dezember 2009 war ein geringer Pluralismus. Eine wirkliche politische Opposition existiert nicht. Oppositionsbewegungen wie Birlik oder Erk war die Registrierung als Parteien versagt worden.<sup>66</sup> Viele ihrer Vertreter wurden schon in den 1990iger Jahren ins Exil gezwungen; im Land verbleibende Oppositionelle müssen mit Repressalien rechnen und werden eng von den Autoritäten überwacht. Die vier registrierten Parteien, die *Liberal Democratic Party of Uzbekistan* (LDPU), die *People's Democratic Party of Uzbekistan* (PDPU), die *National Revival Party „Milliy Tiklanish“* und die *Social Democratic Party „Adolat“*, die sämtlich schon seit 2004 im Parlament vertreten waren, unterstützen die Regierung und den Präsidenten.<sup>67</sup> Zwar unterscheiden sich die Programme der Parteien in ihrer politischen Ausrichtung,<sup>68</sup> praktisch sind diese Unterschiede jedoch kaum zu bemerken.<sup>69</sup> Gleichzeitig war es nur registrierten Parteien gestattet, Kandidaten für die Parlamentswahlen im Dezember 2009 zu nominieren. Dies schloss nicht nur die obgenannten Oppositionsbewegungen aus, die nie als Parteien registriert worden waren. Auch das Recht von Initiativgruppen, unabhängige Kandidaten aufzustellen, war im Zuge der Reformen von 2008 abgeschafft worden. Diese restriktiven Voraussetzungen ließen den Wählenden nur äußerst begrenzte Optionen, weil keine Entscheidung zwischen genuinen politischen Alternativen möglich war.<sup>70</sup>

## II. Der usbekische gesetzliche Rahmen im Hinblick auf von Usbekistan akzeptierte internationale Standards

Die für Wahlbeobachtungsmissionen relevanten internationalen Standards sind, wie erwähnt, weitgehend auf Usbekistan anwendbar. Usbekistan ist als Vertragspartei des

<sup>65</sup> Dabei waren die Delegierten der in Tashkent stattfindenden Schlusskonferenz zuvor im Rahmen von Regionalkonferenzen gewählt worden.

<sup>66</sup> Das zuständige Justizministerium hatte schon in den 1990er Jahren, ebenso wie im Vorfeld der 2004 Wahlen die Anträge auf Registrierung abgelehnt; u.a. mit der Begründung dass die Zahl der Unterschriften ungenügend wäre; 2009 unternahm keine der Bewegungen einen erneuten Versuch der Registrierung.

<sup>67</sup> Zwar hatte sich eine Partei – die PDPU, die Nachfolgepartei der ehemaligen kommunistischen Partei Usbekistans – zur „Opposition“ erklärt; dies schien allerdings eher deklaratorisch, ohne wirkliche reale Konsequenzen.

<sup>68</sup> So vertritt die PDPU die Interessen der „vulnerable groups of society“; die LDPU spricht sich für die Marktwirtschaft aus; „Adolat“ positioniert sich als sozialdemokratische Partei und „Milliy Tiklanish“ verteidigt nationale Werte und Traditionen.

<sup>69</sup> Freedom House etwa charakterisiert Usbekistan dementsprechend nicht als „electoral democracy“. Freedom House, note 3, S. 3.

<sup>70</sup> Siehe in diesem Sinn auch die Beurteilung des Endberichts der EAM 2009. (OSCE/ODIHR, Republic of Usbekistan. 27 December 2009 Parliamentary Elections. Election Assessment Mission. Final Report, 7. April 2010, SS. 4f und 7.)

PBPR, von CERD und CEDAW völkerrechtlich an die in den erwähnten Menschenrechtsverträgen verankerten Bestimmungen und Garantien gebunden und hat im Rahmen seiner Aufnahme als am KSZE Prozess teilnehmender Staat ausdrücklich auch zuvor gemachten KSZE *Commitments* – und damit die Wahlstandards des 1990 Kopenhagener Dokuments – akzeptiert.<sup>71</sup> Die auf die Parlamentswahlen 2009 anwendbaren Verfassungsbestimmungen und Gesetze<sup>72</sup> verstößen in einigen zentralen Punkten gegen diese Standards.<sup>73</sup> Problemreiche sind insbesondere die weitgehenden Beschränkungen, denen die verfassungsrechtlich garantierte Meinungs- und Vereinigungsfreiheit unterworfen werden kann. Nach der Verfassung kann die Meinungsfreiheit durch einfaches Gesetz beschränkt werden, ohne hierfür weitere Kriterien zu etablieren;<sup>74</sup> einfache Gesetze erlauben Beschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit im Rahmen weiter Kategorien.<sup>75</sup> Dies konfiguriert, in der Anwendungspraxis durch usbekische Autoritäten, mit der in Artikel 19 des PBPR garantierten Meinungsfreiheit.<sup>76</sup> Ebenso dürfen gemäß Artikel 57 der usbekischen Verfassung politische Parteien auf Basis vager Formulierungen wie „encroaching upon the health and morality of the people“ an der Registrierung gehindert bzw. verboten werden, was einen weiten Beurteilungsspielraum und die Gefahr des Missbrauchs durch nationale Autoritäten eröffnet und zu unzulässigen Beschränkungen der in Artikel 22 PBPR normierten Vereinigungsfreiheit führen kann.<sup>77</sup> Des Weiteren ist die Beobachtung des Wahlprozesses am Wahltag nur durch internationale Beobachter und Parteienvertreter möglich, nicht etwa

<sup>71</sup> Vgl. im Detail oben, note 50.

<sup>72</sup> Die wichtigsten Gesetze in dem Zusammenhang sind das zuletzt 2008 reformierte Wahlgesetz für die Parlamentswahlen; das Gesetz über die Zentrale Wahlkommission; das Gesetz über Politische Parteien und das Gesetz über die Finanzierung Politischer Parteien.

<sup>73</sup> Vgl. Assessment of Election Law, note 2.

<sup>74</sup> Art. 29 Vfg.

<sup>75</sup> Vgl. etwa Art. 5 des usbekischen Law on Mass Media.

<sup>76</sup> Siehe in diesem Sinn die *Concluding Observations* des Menschenrechtsausschusses zu Usbekistan vom 25. März 2010: „The Committee remains concerned about the number of representatives of independent NGOs, journalists, and human rights defenders imprisoned, assaulted, harassed or intimidated, because of the exercise of their profession. ...“ (Concluding observations of the Human Rights Committee: Uzbekistan, 25 März 2010, CCPR/C/UZB/CO/3, para. 24). Vgl. weiters die Berichte des OSCE Representative on Freedom of the Media, [http://www.osce.org/fom/item\\_1\\_34363.html](http://www.osce.org/fom/item_1_34363.html), [http://www.osce.org/fom/item\\_1\\_39171.html](http://www.osce.org/fom/item_1_39171.html).

<sup>77</sup> Vgl. die Kritik des VN-Menschenrechtsausschusses zu den usbekischen Beschränkungen bei der Registrierung politischer Parteien in seinen rezenten *Concluding Observations*: „25. The Committee reiterates its concerns about the legal provisions and application, in practice imposing unreasonable restrictions on the registration of political parties and public associations by the Ministry of Justice, which may result in major practical obstacles to opposition parties and organisations. (Covenant, arts. 19, 22 and 25).“ Der Menschenrechtsausschuss empfahl Usbekistan: „The State party should bring its law, regulations and practice governing the registration of political parties into line with the provisions of articles 19, 22 and 25 of the Covenant.“ (Concluding observations, note 76, para. 25.).

durch NGOs oder andere Vertreter der Zivilgesellschaft (*domestic observers*),<sup>78</sup> was gegen Paragraph 8 des Kopenhagener Dokuments<sup>79</sup> verstößt. Auch die Verfahren, die auf Beschwerden und Klagen im Wahlkontext anzuwenden sind, sind rudimentär und lückenhaft, was zu Beschränkungen des Rechts auf faires Verfahren des Artikel 14 PBPR führen kann.<sup>80</sup>

2008 hatte eine Reform des Wahlgesetzes geringfügige Verbesserungen gebracht. So wurde die Kandidatennominierung durch Parteien etwas vereinfacht,<sup>81</sup> die Wahlkampfmöglichkeiten der Parteien erleichtert,<sup>82</sup> Auszählung und Resultatverkündung in den einzelnen Wahllokalen transparenter gestaltet,<sup>83</sup> und das grundsätzliche Recht auf Teilnahme am Verfahren durch den Beschwerdeführer im Fall von Klagen gegen Entscheidungen der Wahlkommission eingeführt.<sup>84</sup> Gleichzeitig verletzen jedoch zentrale Punkte der 2008 Reform OSZE *Commitments*.<sup>85</sup> So widerspricht etwa die Einführung von 15 für das *Ecological Movement* reservierten Sitzen – in Anbetracht, dass die 100 Senatoren der zweiten Kammer auch indirekt gewählt bzw. designiert werden – dem in Paragraph 7.2 des 1990 Kopenhagener Dokuments enthaltenen *Commitment*, dass alle Sitze in zumindest einer Kammer direkt vom Volk zu wählen sind. Auch die Abschaffung der Möglichkeit von Bürgern, im Rahmen von Initiativgruppen unabhängige Kandidaten zu nominieren, verstößt gegen OSZE *Commitments*. Sie widerspricht Paragraph 7.5 des Kopenhagener Dokuments, welcher das Recht von Bürgern festhält „to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination“. Damit hat die Reform des Wahlgesetzes 2008 nicht nur entscheidende Empfehlungen der 2005 durch OSCE/ODIHR vorgenommenen Begutachtung des Wahlgesetzes nicht inkorporiert; mehr noch, einige Punkte der Reform widersprechen ausdrücklichen *Commitments* des Kopenhagener Dokuments. In entscheidenden Punkten wurde der die Wahlen regelnde gesetzliche Rahmen damit sogar verschlechtert.

<sup>78</sup> Art. 6 Wahlgesetz.

<sup>79</sup> Vgl. Copenhagen Document, note 32, para. 8.

<sup>80</sup> Art. 18, 34 Wahlgesetz.

<sup>81</sup> Die notwendige Zeitspanne, die eine politische Partei vor Beginn des Wahlprozesses registriert sein muss, um Kandidaten für die Wahl nominieren zu dürfen, wurde von 6 auf 4 Monate verringert; die Zahl der dafür notwendigen Unterstützungsunterschriften von 50.000 auf 40.000 herabgesetzt. (Art. 20, 21 Wahlgesetz).

<sup>82</sup> Wahlkampfveranstaltungen werden nicht mehr wie früher direkt von den Wahlkommissionen organisiert, sondern können nunmehr durch die Parteien selbst organisiert werden. (Art. 27 Wahlgesetz).

<sup>83</sup> Art. 42 Wahlgesetz.

<sup>84</sup> Art. 18 Wahlgesetz.

<sup>85</sup> Vgl. dazu Abschnitt B.III.2 oben.

### III. *Spannungsfelder internationaler Wahlbeobachtung*

#### 1. Aufrechterhaltung des Dialogs vs. Gefahr der Legitimierung einer Wahl, die internationalen Standards widerspricht

Schon im Vorfeld der Wahl war die Nichterfüllung internationaler Standards zum Wahlprozess durch Usbekistan, ebenso wie die fehlende Umsetzung der in früheren Missionen gemachten Empfehlungen deutlich. Gesetzliche Beschränkungen der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit waren evident; ebenso wie die eingeschränkte Pluralität des politischen Spektrums, das den Wählern keine wirkliche Wahl zwischen unterschiedlichen Alternativen ließ.<sup>86</sup> Die Voraussetzungen für einen genuinen Wahlprozess fehlten also. Damit bestand bei der Entsendung insbesondere einer vollen Mission potentiell die Gefahr, in den Anschein zu geraten, *flawed elections* zu legitimieren; etwa, wenn die Anwesenheit einer Mission in den nationalen Medien falsch wiedergegeben wird. Die fehlende Umsetzung zuvor gemachter Empfehlungen,<sup>87</sup> die den Nutzen einer Mission im Hinblick auf die Verbesserung des Wahlprozesses in Frage stellt und der offensichtlich fehlende politische Willen nationaler Entscheidungsträger dies zu tun, konfrontiert die entsendende Organisation zudem mit der Ressourcenfrage und der notwendigen Rechtfertigung der Sinnhaftigkeit der im Rahmen einer Mission eingesetzten (personellen, finanziellen und anderer) Mittel auch gegenüber den Mitgliedstaaten. Demgegenüber steht die Notwendigkeit und Erwünschtheit, ein Land nicht zu isolieren und den Dialog mit nationalen Entscheidungsträgern aufrecht zu halten. Dies insbesondere in der Hoffnung einer langsamem Bewusstseinsbildung auf Seiten der nationalen Behörden bzw. einer neuen Generation von Beamten, denen die Notwendigkeit einer Erfüllung internationaler Standards deutlicher bewusst und ein größeres Anliegen ist. Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfelds findet OSZE/ODIHR mit der Entscheidung, nur eine beschränkte Mission nach Usbekistan zu senden – deren Gründe (i.e. die fehlenden Voraussetzungen für eine volle Mission) auch entsprechend öffentlich kommuniziert wurden – eine meines Erachtens gelungene Balance zwischen der Gefahr, einem politischen Prozess, dem die wichtigsten Voraussetzungen fehlen, falsche Legitimität zu verleihen und der Aufrechterhaltung des Dialogs.<sup>88</sup> Zwar können, aufgrund des begrenzten Formats der EAM, gewisse positive Funktionen einer internationalen Beobachtungsmission nur begrenzt wahrgenommen werden;<sup>89</sup> trotzdem

<sup>86</sup> Vgl. OSCE/ODIHR NAM, note 5.

<sup>87</sup> Siehe die Berichte der einzelnen Missionen nach Usbekistan mit entsprechenden Empfehlungen auf der ODIHR Webseite, <http://www.osce.org/odihr-elections/14681.html>.

<sup>88</sup> In Usbekistan schien etwa in einigen Ministerien (z.B. Justizministerium) eine jüngere Generation an Beamten nachzurücken, die der EAM offener gegenüber standen als in früheren Missionen der Fall war.

<sup>89</sup> So etwa jene, durch die internationale Präsenz *per se* positiven Einfluss auf den Prozess auszuüben.

ermöglicht es die EAM, den Kontakt mit nationalen Entscheidungsträgern (Zentraler Wahlkommission etc.) zu halten und verhindert eine Isolierung Usbekistans.

## 2. Internationale Standards vs. nationaler Kontext

Eine zweite Inkongruenz eröffnet sich im Hinblick auf internationale Standards, deren Nichterfüllung im nationalen Kontext einigermaßen stichhaltig begründet wird. Usbekistan ist, wie oben ausgeführt, als Vertragspartei der wichtigsten Menschenrechtsverträge völkerrechtlich an die in den Verträgen enthaltenen Garantien gebunden. Als Mitgliedstaat der OSZE hat sich Usbekistan weiters zu den im Kopenhagener Dokument statuierten *Commitments* bekannt.<sup>90</sup> Die entsprechenden internationalen Standards sind also voll auf Usbekistan anwendbar und bilden den Beurteilungsrahmen jeder Mission. Demgegenüber verstößen usbekische Gesetze und die Rahmenbedingungen der Wahl – wie oben ausgeführt – in entscheidenden Punkten gegen die genannten Standards.

Gewisse dieser Verletzungen wurden nun allerdings mit gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten im spezifisch usbekischen System erklärt.<sup>91</sup> So wurden etwa die Einführung von 15 reservierten Sitzen für das *Ecological Movement* im Zuge der 2008 Reformen mit der wachsenden Bedeutung umweltpolitischer Agenden, der notwendigen umweltrechtlichen Expertise im Parlament und den drängenden Umweltproblemen Usbekistans (Aralsee) begründet; dies insbesondere als grüne Parteien europäischen Stils in Usbekistan fehlten. Die Abschaffung des Rechts von Bürgern, unabhängige Kandidaten über Initiativgruppen zu nominieren, wurde mit der gestärkten Parteienlandschaft in Usbekistan erklärt,<sup>92</sup> die dieses Nominierungsrecht überflüssig mache, ebenso wie mit der notwendigen Vermeidung eines fragmentierten Parlaments und mit der Gefahr, dass extremistische Personen oder Bewegungen über Initiativgruppen ins Parlament gelangen könnten. Insgesamt wird von nationalen Entscheidungsträgern Usbekistans Weg gerne als Prozess der „schrittweisen Demokratisierung“ bezeichnet, mit vorsichtigen demokratischen Reformen und der langsamem Konsolidierung eines Mehrparteiensystems. Weitere Elemente, wie die einer notwendigen politischen Stabilität im Hinblick auf die geographische Lage Usbekistans in unmittelbarer Nähe zu Konfliktbergen etwa in Afghanistan, die im Land dominierenden starken geopolitischen Interessen (zB Russlands und der USA) und die Gefahr – wenn auch seitens der Behörden übertrieben – durch islamistische Bewegungen vor allem im Ferghana Tal, gibt der Nichterfüllung internationaler Standards, den (zu kritisierenden!) Restriktio-

<sup>90</sup> Siehe dazu oben, note 50.

<sup>91</sup> Vgl. etwa Interviews mit Mitgliedern der Zentralen Wahlkommission; Beamten der verschiedenen Ministerien, Universitätsprofessoren etc.

<sup>92</sup> So wurde etwa 2007 ein Verfassungsgesetz „On the Strengthening of the Role of Political Parties“ angenommen, das von nationalen Entscheidungsträgern als wichtiger Schritt zur Stärkung der Parteienlandschaft gesehen wird. Das Verfassungsgesetz erlaubt etwa Parteien, „sich zur Oppositionspartei zu erklären“; praktische Auswirkungen und konkrete Folgen werden daran aber nicht geknüpft. Das Gesetz ist insgesamt als eher substanzlos zu bezeichnen.

nen und der fehlenden Pluralität – ohne sie zu rechtfertigen – zumindest eine weitere Dimension.

Diese Kontextualisierung ändert nichts an der Tatsache, dass der usbekische Wahlprozess internationale Standards in entscheidenden Punkten verletzt, fördert aber vielleicht ein gewisses Verständnis für die nationalen Regelungen. Eine Parallelie kann hier zur *universalist-cultural relativist debate* im Menschenrechtsbereich gezogen werden, die lange den menschenrechtlichen Diskurs dominierte.<sup>93</sup> Allerdings wurde letztere spätestens seit der 1993 Wiener Weltmenschenrechtskonferenz zu Gunsten der Universalität der Menschenrechte entschieden.<sup>94</sup> Ebenso erscheint es auch im Zusammenhang mit Wahlen als problematisch und *downhill slope*, eine Aufweichung internationaler Standards mit dem Verweis auf lokale Notwendigkeiten zu akzeptieren. Zumindest ein „harter Kern“ von Standards, zu dem neben den von Usbekistan ratifizierten menschenrechtlichen Verträgen wohl jedenfalls die obgenannten *Commitments* des Kopenhagener Dokuments gehören, muss gewahrt bleiben. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass alles rechtfertigbar – und damit unkritisierbar – wird.<sup>95</sup> Durch die Ratifikation der entsprechenden internationalen Menschenrechtsverträge – insbesondere des PBPR – hat Usbekistan zudem die entsprechenden internationalen Standards ausdrücklich als bindend anerkannt.

Müssen so nun auch Minimalstandards gelten, deren Nichteinhaltung entsprechend kritisiert wird, so kann doch eine entsprechende Kontextualisierung in den Berichten der Wahlmissionen helfen, die landesspezifischen Zusammenhänge besser zu verstehen. Berechtigerweise führte der Endbericht zu den 2009 usbekischen Parlamentswahlen etwa neben seiner Kritik an der Nichteinhaltung entsprechender Standards auch die von nationalen Autoritäten vorgebrachten Gründe der entsprechenden Gesetzesreformen von 2008 an.<sup>96</sup>

#### IV. Added Value von Wahlbeobachtungsmissionen am Beispiel Usbekistans

Der mögliche Nutzen von Wahlmissionen in Usbekistan wird im Folgenden anhand der in Teil IV.B erarbeiteten Parameter des 1.) Reform- und Verbesserungseffekts *pro futuro*;

<sup>93</sup> Siehe dazu beispielsweise *Manfred Nowak*, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden/Boston, 2003, S. 25ff.

<sup>94</sup> So wurde auf der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien von über 170 Regierungsvertretern anerkannt, dass Menschenrechte als „universal, indivisible and interdependent and interrelated“ anzusehen seien. (Vgl *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25. 6. 1993, A/CONF. 157/23, para. 5.) Ganz ist die Debatte, die v.a. auch im Hinblick auf die spezifischen *Asian Values* geführt wurde, jedoch noch nicht verstummt. (*Nowak*, note 93, S. 25ff.)

<sup>95</sup> Literarisch wurde diese Spannung durch *Eugène Ionesco* im Rahmen der Erzählung „*Rhinocéros*“ aufgearbeitet: sie kristallisiert sich im Satz des bis zum Schluss Mensch bleibenden *Bérengers* gegenüber der wachsenden Zahl von Nashörnern „*Comprendre, c'est justifier*“.

<sup>96</sup> Vgl. Usbekistan, Final Report, note 70, S. 7.

2.) des Effekts der internationalen Präsenz *per se*; und der 3.) möglichen (De-)legitimierung des Wahlprozesses durch internationale Beobachter analysiert.

### 1. Reform- und Verbesserungseffekt *pro futuro*

Die Möglichkeit von Wahlmissionen, durch gezielte Empfehlungen *pro futuro* zur Verbesserung des usbekischen Wahlprozesses beizutragen, scheint begrenzt. So führten frühere OSZE/ODIHR Empfehlungen einzig zu kleineren Reformen insbesondere im technisch-prozedural-administrativen Bereich und hatten keine Auswirkungen auf den politischen/gesetzlichen Gesamtrahmen der Wahl. So werden etwa die im Rahmen der 2008 Gesetzesreform eingeführten leichten Vereinfachungen der Kandidatennomination durch Parteien dadurch konterkariert, dass nur registrierte Parteien Kandidaten nominieren können, die Registrierung von Parteien aber sehr restriktiven Bestimmungen unterworfen ist und Oppositionsbewegungen versagt blieb. Auch die erhöhten Transparenzerfordernisse für Stimmenauszählung und Veröffentlichung der Resultate pro Wahllokal sind zwar grundsätzlich zu begrüßen. Da die Beobachtung des Wahlprozesses durch lokale unabhängige Beobachter (*domestic observers*) jedoch weiterhin untersagt bleibt, ist eines der wichtigsten Transparenzelemente einer Wahl dahin.<sup>97</sup> Die usbekischen Reformen von 2008 wurden zwar von Seiten nationaler Behörden (Wahlkommission etc.) wiederholt als bedeutsam und auf Basis von OSZE Empfehlungen durchgeführt hervorgehoben; ebenso wurde betont, dass der usbekische Wahlrahmen internationalen Standards entspreche.<sup>98</sup> Tatsächlich waren die Reformen jedoch oberflächlicher und vorrangig prozeduraler Natur, ohne tiefgreifende Folgen für den (gesetzlichen/politischen) Gesamtrahmen der Wahl. Weil den Autoritäten offenbar der Wille fehlte, tiefergreifenden Empfehlungen der OSZE/ODIHR zu folgen, wird der positive Effekt wohl auch dieser EAM auf kleinere Verbesserungen beschränkt bleiben.

### 2. Fleet in being – internationale Präsenz

Die Möglichkeit, in Usbekistan als *fleet in being*, durch internationale Präsenz vor Ort positiv auf den Wahlprozess einzuwirken, ist differenziert zu betrachten. Zunächst brachte natürlich das Format der EAM gewisse Beschränkungen mit sich. So war durch das Fehlen von Langzeitbeobachtern keine kontinuierliche Beobachtung in den Regionen möglich; die Effekte der internationalen Präsenz blieben dementsprechend großteils auf die Hauptstadt Tashkent beschränkt.<sup>99</sup> Am Wahltag selbst war durch das Fehlen der Kurzzeitbeobachter

<sup>97</sup> Parteienvertreter und internationale Beobachter sind gemäß Art. 6 Wahlgesetz zugelassen.

<sup>98</sup> Vgl. etwa die Äußerungen auf dem von der Wahlkommission am 26. Dezember 2009 abgehaltenen *Briefing* für internationale Beobachter.

<sup>99</sup> Zwar versuchte die Mission den Großteil des Landes abzudecken, indem Teams verschiedene Regionen zumindest einige Tage besuchten; dies konnte jedoch die kontinuierliche Präsenz von Langzeitbeobachtern nicht ersetzen.

keine flächendeckenden Beobachtung in Wahllokalen möglich. Auch hier war die Betrug reduzierende Wirkung der Mission limitiert; was jedoch vor dem Hintergrund des *de facto* fehlenden politischen Pluralismus in Usbekistan relativ wenig Unterschied machte.<sup>100</sup>

Dessenungeachtet waren einige positive Entwicklungen zu verzeichnen: zumindest in gewissen Bereichen trug die Mission zu einer erhöhten Transparenz bei. So gab es etwa im Rahmen der 2009 Mission im Vergleich zu vorhergehenden Missionen eine verbesserte Kooperation mit den usbekischen Behörden und der Wahlkommission. Die 2009 Wahlmission war etwa berechtigt, an einzelnen Sitzungen der zentralen Wahlkommission teilzunehmen und bekam auch die Protokolle derselben;<sup>101</sup> zudem konnte der Druck der Wahlzettel beobachtet werden. Auch die generell bestehende Kooperationsbereitschaft vor allem der zentralen Wahlkommission – zB im Rahmen von Auskünften über eingegangene Beschwerden – hatte transparenzfördernde Wirkung. Demgegenüber mangelte es aber in entscheidenden Punkten an Offenheit: wichtige Beschlüsse der zentralen Wahlkommission wurden nicht öffentlich zugänglich gemacht.<sup>102</sup> Hier konnte die Mission nichts bewirken und hatte keinen transparenzerhöhenden Effekt. Im Hinblick auf eine mögliche Stärkung der Zivilgesellschaft durch die Präsenz der Mission ist positiv festzuhalten, dass es grundsätzlich möglich war, verschiedene Nichtregierungsorganisationen (zB Frauenorganisationen wie die *Association of Business Women*) zu treffen und ihren Anliegen damit zumindest Gehör zu verschaffen; etwa im Hinblick auf die Inkorporierung von Frauenrechten im Wahlprozess. Eindeutig erschwert waren Treffen mit nicht offiziell registrierten unabhängigen Menschenrechtsaktivisten bzw. mit Vertretern der oppositionellen *Erk* und *Birlik* Bewegung. Hier ist der Stärkungs- und Unterstützungseffekt der Mission äußerst fraglich. Auch die *de facto* Abwesenheit einer politischen Opposition innerhalb Usbekistans verunmöglichte einen bleibenden/positiven Effekt der Mission im Hinblick auf die Stärkung bestehender Oppositionsbewegungen. Kurz, der Transparenz- und Stärkungseffekt der EAM ist wohl eher negativ zu bewerten. Besonders positiv hervorzuheben bleibt jedoch der oftmals konstruktive Dialog mit der Zentralen Wahlkommission und anderen usbekischen Entscheidungsträgern (etwa Vertretern des Justizministeriums); hier konnten ein fortwährender Austausch gepflegt und Kommunikationskanäle offen gehalten werden, was zu (geringfügigen) Verbesserungen des Wahlprozesses führte.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> So verwiesen die von der Mission häufig beobachteten Fälle des *Proxy-voting* am Wahltag [vgl. Usbekistan, Final Report, note 70, S. 19] wohl eher auf das fehlende Verständnis der Wähler des „one person one vote“ Prinzips denn auf tatsächlichen Wahlbetrug.

<sup>101</sup> Allerdings nur jener Sitzung, an denen die EAM teilgenommen hatte; eine Pflicht zur Aushändigung der Sitzungsprotokolle ist in usbekischen Gesetzen grundsätzlich nicht vorgesehen.

<sup>102</sup> Insgesamt wurden 52 Beschlüsse angenommen; davon sind allerdings nur 9 auf der Webseite der Zentralen Wahlkommission publiziert. (Vgl. Usbekistan, Final Report, note 70, S. 9.)

<sup>103</sup> So reagierte die Zentrale Wahlkommission angesichts der Gefahr einer Doppelnomination eines Kandidaten. Dem in den direkten Wahlen nominierten Kandidaten, der auch als Delegierter der Schlusskonferenz des *Ecological Movement* vorgesehen war, wurde abgeraten, an der Schlusskon-

### 3. (De-)Legitimierung des Wahlprozesses

Der *added value* der möglichen (De-)Legitimierung des Wahlprozesses durch die *Statements* internationale Beobachter, die etwa den Protesten/Betrugsvorwürfen ungerechtfertigt unterlegener Oppositionskandidaten auf nationaler Ebene Gewicht verleihen können, indem sie die Wahl als Verstoß gegen internationale Standards kritisieren, hatte im spezifisch usbekischen Kontext einer de facto fehlenden Opposition relativ wenig Bedeutung.<sup>104</sup> Auch die Aussicht einer internationalen Einflussnahme auf Usbekistan, auf Basis der *findings* der Mission (im Sinne des *carrots and sticks approach*), ist begrenzt. Zunächst verminderte das Format der EAM ohne *Preliminary Statement* die unmittelbare Öffentlichkeitswirkung und reduzierte den möglichen (politischen) Druck dementsprechend. Die Möglichkeit des politisch/diplomatischen Drucks auf Usbekistan durch den Ständigen Rat der OSZE wird durch das erwähnte generell schwache follow up im Rat, der sich meist auf die Diskussion/zur Kenntnisnahme der Endberichte einer Mission beschränkt, vermindert. Insgesamt hat sich Usbekistan internationalen Sanktionen gegenüber relativ immun gezeigt: Die EU - Sanktionen nach den Vorfällen von Andijan 2005 blieben ohne sichtbaren Effekt.<sup>105</sup>

Zu guter Letzt reduzieren auch die widersprechenden *findings* der CIS und OSZE Beobachter den auf Usbekistan auszuübenden möglichen politischen Druck. So hatten die CIS Beobachter die Parlamentswahlen als größtenteils internationalen Standards entsprechend bewertet,<sup>106</sup> was den zentralen Erkenntnissen der OSZE/ODIHR widerspricht. Diese kontären Statements ermöglichen den usbekischen Entscheidungsträgern, *forum shopping* zu betreiben – dh sich auf das für sie vorteilhafteste Statement zu berufen, und reduzieren den *impact* der Beobachtungen. Kurz: der Delegitimationseffekt der durch die EAM getroffenen Schlussfolgerungen ist als gering einzuschätzen.

ferenz teilzunehmen, was die Doppelnominierung schließlich verhinderte. (Usbekische Gesetze sehen keine Regelung für solche Fälle vor.)

<sup>104</sup> Auch das praktische Fehlen jeglicher im Zusammenhang mit dem Wahlprozess eingebrachter Klagen ist ein Zeichen der zwischen den politischen Parteien bestehenden äußerst geringen ideologischen Unterschiede.

<sup>105</sup> Die EU hatte – gemeinsam mit anderen Organisationen – eine internationale Untersuchung der Vorfälle in Andijan 2005 gefordert, bei denen usbekische Sicherheitskräfte auf eine Gruppe von überwiegend unbewaffneten Demonstranten gefeuert hatten, was über hundert Tote forderte. Diese Untersuchung ist trotz der in dem Zusammenhang verhängten Sanktionen der EU (Waffenembargo und Visabann) nie erfolgt. Die EU hob die Sanktionen im Oktober 2009 trotz Protesten von Menschenrechtsorganisationen auf (EU lifts Sanctions on Uzbekistan Despite Human Rights Concerns, 27. Oktober 2009, [http://www.europeanforum.net/news/759/eu\\_lifts\\_sanctions\\_on\\_uzbekistan\\_despite\\_human\\_rights\\_concerns](http://www.europeanforum.net/news/759/eu_lifts_sanctions_on_uzbekistan_despite_human_rights_concerns)).

<sup>106</sup> Vgl. etwa Uzbekistan Today, World Media on Elections in Usbekistan, 8. Jänner 2010, [http://www.ut.uz/eng/newsline/world\\_media\\_on\\_elections\\_in\\_uzbekistan.mgr](http://www.ut.uz/eng/newsline/world_media_on_elections_in_uzbekistan.mgr). Das Statement der CIS Beobachter liegt der Autorin dieses Beitrags in englischer Übersetzung vor.

## D. Abschließende Bewertung

Der generelle Nutzen einer Wahlmission in Usbekistan muss aufgrund der politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen im Land begrenzt bleiben. Die Mission von 2009 konnte wohl zur Verbesserung des technisch/administrativen Ablaufs der Wahl geringfügig beitragen. Die positiven Auswirkungen eines solchen Beitrags sind jedoch notwendiger Weise limitiert. Das Fehlen eines *genuine choice* der Wähler mangels unterscheidbarer Alternativen im Kandidaten- und Parteispektrum und die *de facto* Abwesenheit einer im Land befindlichen Opposition verminderten den Effekt der Mission. Ebenso wie der mangelnde politische Wille der Behörden, Reformen zur Verbesserung des Wahlprozesses auf Basis der Empfehlungen der Mission durchzuführen, positiven Entwicklungen in diesem Bereich im Wege stand. Für das grundsätzlich bestehende Spannungsverhältnis bei Wahlmissionen in Regimen wie Usbekistan – zwischen Aufrechterhaltung des Dialogs und der Beobachtung (und damit Gefahr der Legitimierung) einer potentiell problematischen Wahl – wurde mit der Einführung von diversifizierten Formaten wie begrenzten Missionen, Wahlbeurteilungsmissionen und *Expert Support Teams* eine mE angemessene Lösung durch OSZE/ODIHR gefunden, die auch im Rahmen der 2009 EAM nach Usbekistan entsprechend implementiert wurde.

Tatsächlich ist der Aufrechterhaltung des Dialogs mit einem auch problematischen Regime im Rahmen von Wahlmissionen – mit Einschränkungen und unter gewissen Rahmenbedingungen – wohl jedenfalls der Vorzug vor dessen Isolierung zu geben. So kann der Fokus auf Zusammenarbeit und Dialog der Wahlmissionen, die Einbindung nationaler Entscheidungsträger per se als nützlich für den Prozess des *democratic institution building* gesehen werden.<sup>107</sup> Schon die (wenn auch verhältnismäßig geringfügigen) Reformen und Verbesserungen im technisch/administrativen Ablauf einer Wahl, die – wie auch in Usbekistan gezeigt – durch den im Rahmen der Wahlmission geführten Austausch mit nationalen Entscheidungsträgern zustande kamen, sind zu begrüßen.

Insgesamt gesehen unterstützen Wahlmissionen durch ihren Fokus auf Kooperation Demokratisierung im Sinne eines *bottom up approach* auch in problematischen Regimen. Gerade wenn man davon ausgeht, dass die Institutionalisierung (wiederholte Durchführung) von Wahlen per se positive Effekte haben kann,<sup>108</sup> ist zu hoffen, dass Wahlbeobachtung bzw. -beurteilung auch in Usbekistan vor allem langfristig zur Stärkung des Demo-

<sup>107</sup> Dazu generell in der politikwissenschaftlichen Literatur: *Barbara Bauer*, Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie. Frankfurt, 1998.

<sup>108</sup> So müssen etwa die jeweiligen Akteure ihre Strategien an die zu erwartende kontinuierliche Abhaltung von Wahlen anpassen, was diese langfristig fairer macht. Vgl. etwa *O'Donnell*, note 14. Wahlen werden so zum „only game in town“. (*Juan J. Linz, Alfred Stepan*, Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore, 1996.)

kratisierungsprozesses beiträgt.<sup>109</sup> Umso mehr, da die bisherigen Wahlmissionen ja auch den technisch-administrativen Teil des usbekischen Wahlprozesses zumindest geringfügig verbessern halfen. Gerade bei einem Demokratieverständnis, wie es diesem Beitrag zu Grunde liegt, dass eben Demokratie keine „alles oder nichts“-Angelegenheit, sondern eine Frage der graduell zunehmenden Einflussnahme der Bevölkerung auf *policy* und *policy makers* ist, tragen Wahlmissionen auch in Regimen wie Usbekistan dazu bei, diesem Ideal näher zu kommen.

<sup>109</sup> Auch *Lindberg* betont, dass die Abhaltung auch von „flawed elections“ wichtige Kausalfaktoren für Demokratisierung und eine Verbesserung der Demokratiequalität sind. (*Lindberg*, note 11, S. 3.)