



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.12.2003
SEK(2003) 1472

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Umsetzung der Mitteilung
über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung**

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Umsetzung der Mitteilung über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Einleitung	3
II.	Wahlbeobachtung	4
1.	Ergebnisse und Herausforderungen.....	4
2.	Methode.....	5
2.1.	General.....	5
2.1.1.	<i>Der interinstitutionelle Prozess</i>	5
2.1.2.	<i>Strukturiertes Engagement gegenüber dem Gastland</i>	6
2.1.3.	<i>Dauer von Wahlbeobachtungsmissionen</i>	6
2.1.4.	<i>Unabhängigkeit der EU-Wahlbeobachtungsmissionen</i>	7
2.2.	Programmierung.....	8
2.2.1.	<i>Kriterien für die Festlegung der jährlichen Prioritäten</i>	8
2.2.2.	<i>Bedarfsermittlungsmissionen</i>	9
2.2.3.	<i>Zusammenarbeit mit anderen internationalen Regierungsorganisationen</i>	10
2.2.4.	<i>Finanzierung</i>	10
2.3.	Durchführung.....	11
2.3.1.	<i>Struktur von Wahlbeobachtungsmissionen</i>	11
2.3.2.	<i>Auswahl der Beobachter: Prozess, Kriterien</i>	11
2.3.3.	<i>Verhaltenskodex der EU, Schulung der Beobachter</i>	11
2.3.4.	<i>Sichtbarkeit</i>	12
2.3.5.	<i>Frühausstiegsstrategie/ Beschränkung der Einsätze</i>	13
2.3.6.	<i>Geschwindigkeit/Durchführungsmodalitäten</i>	13
2.3.7.	<i>Die neue Haushaltsordnung</i>	13
2.4.	Folgemaßnahmen zu Wahlbeobachtungsmissionen.....	13
2.4.1.	<i>Abschlussbericht</i>	13
2.4.2.	<i>Aufbau regionaler oder lokaler Kapazitäten für Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung</i>	14
III.	Wahlunterstützung	14
1.	Einleitung.....	14
2.	Bislang geleistete Wahlunterstützung.....	15
3.	Kriterien für Wahlunterstützung.....	15
IV.	Schlussfolgerung	15
	<u>Anhang – Liste der entsandten Wahlbeobachtungsmissionen</u>	17

I. EINLEITUNG

Am 11. April 2000 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung¹ angenommen, die vom Europäischen Parlament² und vom Rat³ kommentiert und gebilligt wurde.

Die Kommission zieht darin Bilanz der EU-Außenaktivitäten im Zusammenhang mit Wahlen und empfiehlt eine Reform des Handelns der EU, um die Außenaktivitäten kohärenter, glaubhafter, konsequenter und sichtbarer zu machen.

Zu diesem Zweck wird in der Mitteilung unter anderem empfohlen, die bestehenden Gemeinschaftsinstrumente zu nutzen, die jährliche Planung zu verbessern, das Europäische Parlament mit einer besonderen Aufgabe bei den EU-Wahlbeobachtungsmissionen zu betrauen und den Beschluss über die Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen auf klar festgelegte, einheitliche Kriterien zu stützen, um auf diese Weise wahlbezogene Aktivitäten konsequent angehen und finanzieren zu können. In seinem Bericht über die Mitteilung brachte das Europäische Parlament die Hoffnung zum Ausdruck, dass die Mitteilung dazu beiträgt, "acht Jahren Ad-hoc-Interventionen ein Ende zu setzen"⁴.

Im vorliegenden Arbeitspapier soll geprüft werden, wie die Mitteilung seit ihrer Annahme im Jahr 2000 umgesetzt und was in den Folgejahren (2000-2003) erreicht wurde.

Echte Wahlen können in jeder Gesellschaft sowohl als Mechanismus zur Regulierung interner Konflikte als auch zur Legitimierung politischer Autorität eine entscheidende Rolle spielen. An sich tragen sie zu den umfassenderen Zielen der Förderung nachhaltigen Regierens sowie nationaler und sogar internationaler Stabilität bei. Folglich kann Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung für die Förderung dieser Ziele von großem Wert sein. Ferner spielt beides eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Achtung der Menschenrechte (Meinungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit usw.), der Stärkung der Demokratie (verstärkte Partizipation, politischer Diskurs) und der Rechtsstaatlichkeit (Wahlbehörden, Einbeziehung der Justiz). Diese Elemente stehen im Zentrum der Identität der EU als "Projekt für Demokratie, Entwicklung und Frieden"⁵. Darüber hinaus ist die EU durch Unterstützung und Beobachtung von Wahlen in der Lage, diese Identität in Drittländer zu projizieren und die Achtung der in internationalen Instrumenten und nationaler Rechtsvorschriften verankerten Menschenrechte und demokratischen Werte zu fördern.

Oberstes Ziel internationaler Wahlbeobachtung ist es, „die Demokratie in den jeweiligen Ländern fest zu verankern und durch Förderung des entsprechenden Know-hows in diesen Ländern sich selber überflüssig zu machen.“⁶ Folglich sollen Wahlbeobachtungsmissionen durch das Beisteuern von Sachverstand, durch ihr Untersuchungsrecht und ihre Empfehlungen

¹ KOM(2000)191. Nachstehend als "Mitteilung" bezeichnet.

² Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung der Kommission über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung (KOM(2000) 191- C5-0259/2000-2000/2137(COS)).

³ Schlussfolgerungen des Rates über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung vom 31. Mai 2001, Dok. 9990/01.

⁴ Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik über die Mitteilung der Kommission (KOM(2000)191 – C5-0259/2000-2000/2137 (COS)), Berichterstatter: Giovanni Claudio Fava.

⁵ Schlussfolgerungen des Rates über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung vom 31. Mai 2001, Dok. 9990/01.

⁶ Mitteilung aus dem Jahr 2000, S. 5.

und die Bereitstellung von Wahlunterstützung auch zum Ausbau der Fähigkeit den jeweiligen Landes, Wahlen abzuhalten, beitragen.

Das vorliegende Arbeitspapier bezieht sich sowohl auf Wahlbeobachtung als auch auf die Bereitstellung von Wahlunterstützung. Um jedoch dem Schwerpunkt der Mitteilung und den Anstrengungen seit ihrer Annahme Rechnung zu tragen, konzentriert sich der Bericht auf die Beobachtungsaktivitäten.

II. WAHLBEOBACHTUNG

1. Ergebnisse und Herausforderungen

Seit 2000 hat die Europäische Union 23 Wahlbeobachtungsmissionen zu 33 Wahlen in 19 Ländern entsandt⁷, an denen neben den für die Durchführung dieser Missionen erforderlichen Kernteams an Spezialisten rund 110 Kurzzeitbeobachter und 550 Langzeitbeobachter beteiligt waren.

Allgemein werden EU-Wahlbeobachtungsmissionen für nationale Wahlen (Parlaments-, Präsidentschaftswahlen) entsandt, doch hat die EU auch eine Kommunalwahl (Kambodscha 2002) und ein Referendum (Ruanda 2003) beobachtet). Die Beobachtung von Kommunalwahlen und Referenden bildet jedoch eine Ausnahme, die politisch besonders bedeutenden Fällen oder dem Einsatz als Instrument zur Unterstützung langfristiger demokratisierungspolitischer Ziele (z.B. Dezentralisierung) vorbehalten ist.

Gemäß den Empfehlungen der Mitteilung, den Schlussfolgerungen des Rates und den Entschlüssen des Europäischen Parlaments müssen alle Wahlbeobachtungsmissionen nach einer Standardmethode durchgeführt werden⁸: Jede Beobachtungsmission umfasst ein Kernteam mit analytischen und logistischen Aufgaben, Langzeitbeobachter (LZB), die mehrere Wochen in dem Land verweilen und alle Landesteile abdecken, sowie Kurzzeitbeobachter (KZB), die ihre Aktivitäten auf die Beobachtung am Wahltag konzentrieren.

Bislang haben die EU-Wahlbeobachtungsmissionen hauptsächlich zweierlei erreicht: Erstens haben sie in vielen Fällen zur Stabilität, Transparenz und zum Vertrauen in den beobachteten Ländern beigetragen. Zweitens hat die EU durch die Missionen ihr Profil als glaubwürdiger und sichtbarer Akteur im Bereich der Wahlbeobachtung geschärft. Folglich haben immer mehr Drittstaaten und EU-Mitgliedstaaten die EU um die Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen ersucht. Darüber hinaus haben sich einige nicht der EU angehörende Staaten wie Norwegen und die Schweiz einzelnen EU-Wahlbeobachtungsmissionen angeschlossen und Wahlbeobachter entsandt, die unter der unmittelbaren Zuständigkeit des Leiters der EU-Wahlbeobachtungsmission arbeiteten.

⁷ Dieser Bericht bezieht sich auf den Zeitraum von April 2000 (Annahme der Mitteilung) bis 31. Juli 2003. Einige Wahlbeobachtungsmissionen galten mehr als einer Wahl und in einigen Ländern wurden mehr als einmal Wahlen beobachtet.

⁸ Einige vor der Mitteilung programmierte frühe Missionen erfüllten nicht alle derzeitigen Standards. So wurden etwa nach Sambia oder Simbabwe keine Bedarfsermittlungsmissionen entsandt, obwohl diese wohl geholfen hätten, mögliche Schwierigkeiten zu erkennen. Des Weiteren beschlossen die Mitgliedstaaten in einem besonderen Fall, Kurzzeitbeobachter außerhalb einer EU-Wahlbeobachtungsmission zu entsenden (Lesotho), obwohl sich die Beobachter in dem Land noch nicht zum Wahlprozess geäußert hatten.

Zugleich mussten Kommission, Europäisches Parlament und Rat bei der Umsetzung der Mitteilung insbesondere hinsichtlich der Wahlbeobachtung zahlreiche Probleme lösen, um die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen sicherzustellen.⁹ Insbesondere mussten die Institutionen in kurzer Zeit Prozesse und Mechanismen für die interinstitutionelle Zusammenarbeit entwickeln und gleichzeitig für eine stärkere Kohärenz ihrer jeweiligen Politik sorgen. Die Dienststellen der Kommission mussten ihrerseits die komplexen und im Wandel begriffenen Finanzverfahren berücksichtigen, die mit der neuen Haushaltsordnung Anfang dieses Jahres eingeführt wurden, um zu gewährleisten, dass für die politischen Ziele vor Ort weiterhin genügend Finanzmittel zur Verfügung stehen (Personal für Wahlbeobachtungsmissionen, Lang- und Kurzzeitbeobachter sowie angemessene Sicherheit und logistische Unterstützung). Schließlich widmen sich die Institutionen der Frage (und müssen dies auch weiterhin tun), wie die EU-Wahlbeobachtungsmissionen durch spezifische Folgemaßnahmen, die auf die Empfehlungen der einzelnen EU-Wahlbeobachtungsmissionen aufbauen, die größtmögliche Wirkung erzielen können.

2. Methode

2.1. General

2.1.1. Der interinstitutionelle Prozess

Im Bereich der Wahlbeobachtung wurde ein interinstitutioneller Prozess eingerichtet, der insgesamt der Kohärenz und der Wirksamkeit der Maßnahme der EU zugute kam. In den meisten Fällen trugen die EU-Institutionen die Schlussfolgerungen der Wahlbeobachtungsmission mit und stellten sich dadurch mit ihrem politischen Gewicht hinter eine glaubwürdige Bewertung und erhöhten die politische Wirkung einzelner Wahlbeobachtungsmissionen. Wie in der Mitteilung empfohlen, hat die Kommission als Planungsinstrument einen Wahlkalender aufgestellt, der alle kommenden Wahlen aufführt und Prioritäten ausweist, die im Politischen Stab des Rates, in den Ratsarbeitsgruppen und im Europäischen Parlament zu erörtern sind.

Die Konsultationen mit dem Rat werden in allen weiteren Stadien des Prozesses von der Bedarfsermittlungsmision zu Beginn über die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission bis hin zur Veröffentlichung eines Abschlussberichts durch die Wahlbeobachtungsmission fortgesetzt. Vor Ort haben die EU-Missionsleiter die Wahlbeobachtungsmission erheblich unterstützt und stellen ein wichtiges Bindeglied zur umfassenderen Politik der EU in dem jeweiligen Land dar. Im Allgemeinen werden die Missionsleiter während der Bedarfsermittlungsmision umfassend über die Methode und möglichen Auswirkungen einer Wahlbeobachtungsmission unterrichtet. Nach ihrer Einrichtung halten die Wahlbeobachtungsmission die EU-Missionsleiter über ihre Ergebnisse, Analysen und Empfehlungen auf dem Laufenden. In einigen wenigen Fällen schlossen sich die Missionsleiter vor Ort den Endergebnissen von Wahlbeobachtungsmissionen nicht uneingeschränkt an und schlugen eine abweichende politische Auslegung der von den

⁹ In diesem Zusammenhang wurden 2001 zwei Studien veröffentlicht, die sich zum Teil mit dem hier behandelten Zeitraum befassen. Die erste 'Evaluation of Voter Education in the context of EU Electoral Support', PARTICIP GmbH, September 2001, empfiehlt unter anderem, eine grössere Balance von Zuweisungen von Kommissionsmitteln für Wahlbeobachtungen und Wählererziehung. Dieser Empfehlung wurde gefolgt, indem mehr Gewicht auf einen einheitlichen Ansatz mit anderen Demokratisierungsaktivitäten gelegt wurde, wie unter 2.2.1. beschrieben. Ein ähnlicher Ansatz, allerdings im Menschenrechts- und Demokratisierungskontext, findet sich im zweiten Bericht, 'EC Activities in the field of Human Rights, Democracy and Good Governance', PARTICIP GmbH, August, 2001

Wahlbeobachtungsmissionen berichteten Fakten vor. Ähnlich wichen die Erklärungen der Ratspräsidentschaft im Namen der Europäischen Union gelegentlich von den Ergebnissen von EU-Wahlbeobachtungsmissionen ab (Pakistan 2002, Nigeria 2003). Offene Unterschiede können zu widersprüchlichen Signalen an die betroffenen Staaten führen. Im Allgemeinen jedoch verlief die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat in den Arbeitsgruppen sowie im Menschenrechtsausschuss reibungslos.

Die Koordinierung mit dem Europäischen Parlament erfolgt hauptsächlich durch die Zusammenarbeit mit der Wahlkoordinierungsgruppe des EP, die auf eine Empfehlung der EP-Entscheidung zur Mitteilung der Kommission über Wahlen hin im Jahr 2002 eingerichtet wurde. Die Kommission nimmt regelmäßig an Sitzungen der Gruppe teil, um die Kohärenz der Beobachtungsaktivitäten zu gewährleisten. Das EP stellt seinen eigenen Wahlbeobachtungskalender auf. Für die EU-Wahlbeobachtungsmissionen wird der Chefbeobachter normalerweise aus den Reihen des EP nominiert. Das half sicherzustellen, dass das EP uneingeschränkt und sichtbar in die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen einbezogen ist. Generell geben EU-Wahlbeobachtungsmissionen inzwischen eine einzige Erklärung ab, die von der EP-Delegation mitgetragen wird¹⁰. Folglich spricht die EU normalerweise mit einer Stimme und verstärkt so die Wirkung der EU-Maßnahme. Diese Abstimmung sollte weitergeführt und verstärkt werden.

2.1.2. Strukturiertes Engagement gegenüber dem Gastland

Aus politischen und praktisch-operativen Gründen benötigen Wahlbeobachtungsmissionen die Unterstützung des Gastlandes. Gegen den Willen des Gastlandes kann keine Wahlbeobachtungsmission erfolgreich ihr Mandat erfüllen. Daher fordert die EU generell eine *schriftliche* Einladung seitens der Regierung oder der Wahlbehörden. Erfahrungen mit Wahlbeobachtungsmissionen, die auf zweideutige oder mündliche Einladungen hin erfolgten, stellten sich als schwierig heraus (Simbabwe 2002, Pakistan 2002).

Des Weiteren wird angestrebt, dass die Regierungen Vereinbarungen (MoU) eingehen. Die Standardvereinbarungen legen im Einzelnen dar, welche Rechte und Pflichten die Beobachter und die Gastregierung haben und sorgen für eine angemessene Zusammenarbeit. Sie verschaffen den Regierungen ein klares Bild davon, was eine Wahlbeobachtungsmission in einem Land tun wird. Mit wenigen Ausnahmen stützte sich die Arbeit von EU-Wahlbeobachtungsmissionen auf eine Vereinbarung.

2.1.3. Dauer von Wahlbeobachtungsmissionen

In der Mitteilung aus dem Jahr 2000 wurde empfohlen, dass ein Kernteam und Langzeitbeobachter (LZB) im Idealfall bereits bis zu zwei Monate vor dem Wahltag anwesend sein sollten. In Abwägung der Kosten langer Missionen und der Anzahl der jedes Jahr beobachteten Wahlen wurden die EU-Wahlbeobachtungsmissionen in der Regel sechs Wochen vor dem Wahltag entsandt. Dieser Zeitrahmen reicht normalerweise aus, um eine fundierte Bewertung eines Wahlprozesses vorzunehmen. Die Langzeitbeobachtung stützt sich auf die Erkenntnis, dass nicht nur der Wahltag selbst wichtig ist. Die Registrierung von Wählern, Kandidaten und Parteien, der Wahlkampf, die Wahrnehmung von Menschenrechten und die Medienberichterstattung sind Faktoren, die vor dem Urnengang erhebliche Auswirkungen auf ein Wahlergebnis haben. Entwicklungen nach Wahlen wie die

¹⁰ Die EP-Delegation in Madagaskar hat die Ergebnisse der EU-Wahlbeobachtungsmission zwar mitgetragen, entschloss sich jedoch einen getrennten schriftlichen Bericht über ihre Aktivitäten in dem Land zu veröffentlichen. In einigen Fällen beschlossen MdEP, ihre eigenen Stellungnahmen abzugeben.

Zusammenstellung und Veröffentlichung von Ergebnissen sowie Klagen und Anfechtungsverfahren sind ebenso von Bedeutung. Viele dieser Aspekte werden durch Kurzzeitmissionen nicht erkannt, in denen der Schwerpunkt tendenziell auf der ordnungsgemäßen Durchführung der Stimmabgabe am Wahltag liegt. Die Frage der Ausweitung des Einsatzes von EU-Wahlbeobachtungsmissionen auch auf die Beobachtung von Prozessen bereits weit vor den Wahlen, wie etwa die vollständige Registrierung der Wähler, ist erörtert worden. Allgemein wären diese Aktivitäten jedoch nicht ohne eine erhebliche Aufstockung der Mittel möglich.

Um dem Vorwurf zu entgehen, mit zweierlei Maß zu messen, wenn Wahlprozesse in verschiedenen Ländern über unterschiedliche Zeiträume hinweg beobachtet werden, ist es wichtig, alle Wahlbeobachtungsmissionen in einem ähnlichen Zeitrahmen zu halten. Dennoch berücksichtigt der Zeitrahmen für Wahlbeobachtung die Besonderheit des Wahlprozesses im beobachteten Land (Dauer des Wahlkampfes, Wahlsysteme mit Stichwahlen, Zeitrahmen und Verfahren für die Zusammenstellung der Ergebnisse, Probleme im Zusammenhang mit Anfechtungen und Klagen usw.).

Um die Rahmenbedingungen für Wahlen und den Unterstützungsbedarf frühzeitig bewerten zu können, könnte die Kommission die Entsendung einer Bedarfsermittlungsmission weit im Vorfeld der Wahlen (ein bis zwei Jahre) in Erwägung ziehen, die auch helfen könnte, einen EU-Standpunkt über eine wünschenswerte Wahlreform in einem bestimmten Land festzulegen. Diese Missionen könnten aus verschiedenen Quellen finanziert werden, zum Beispiel aus dem Haushalt für Entwicklungszusammenarbeit¹¹.

2.1.4. Unabhängigkeit der EU-Wahlbeobachtungsmissionen

Wenngleich EU-Wahlbeobachtungsmissionen zulasten des Gesamthaushaltsplans der EU finanziert werden und daher den strengen Regeln des soliden Finanzmanagements unterliegen, sind sie bei ihrer Bewertung und Berichterstattung über Wahlen völlig unabhängig. Die EU-Institutionen und auch die Missionsleiter vor Ort werden von ihnen regelmäßig konsultiert, doch bleibt die Verantwortung für die abschließende Bewertung der Qualität des beobachteten Wahlprozesses beim Chefbeobachter, die dieser anhand der Ergebnisse der Beobachter vor Ort, internationaler Standards und nationaler Rechtsvorschriften vornimmt. Der Rat hat besonders nachdrücklich bekräftigt, dass EU-Wahlbeobachtungsmissionen unabhängig sind¹². Auch wenn die Unabhängigkeit von EU-Wahlbeobachtungsmissionen immer die Gefahr mit sich bringt, dass die Bewertung eines bestimmten Wahlprozesses bestimmten politischen Interessen gegenüber dem jeweiligen Land nicht genehm ist oder dass die Europäische Union selbst beschließt, den Wahlprozess anders zu interpretieren, ist dieser Faktor für die Glaubwürdigkeit der EU-Wahlbeobachtungsmissionen entscheidend. Die politische Wirkung einer Wahlbeobachtungsmission ist stärker, wenn sie sich auf die Bewertung professioneller Sachverständiger stützt, denn fachlich fundierte Ergebnisse müssen erst widerlegt werden. Schließlich stärkt eine glaubwürdige Wahlbeobachtung die Glaubwürdigkeit der EU und ihrer Demokratisierungsagenda.

¹¹ EU-Wahlbeobachtungsmissionen werden durch die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte finanziert.

¹² Schlussfolgerungen des Rates, Punkt 22.

2.2. Programmierung

2.2.1. Kriterien für die Festlegung der jährlichen Prioritäten

Die Auswahl der Länder, die für die Wahlbeobachtung Priorität genießen, erfolgt zu Beginn eines Jahres, ist aber im Wesentlichen ein laufender Prozess. Das ist besonders für Länder wichtig, in denen Konflikt herrscht, oder die in die Phase nach einem Konflikt eintreten und in denen kurzfristig Wahlen anberaumt werden können.

Die Liste der vorgeschlagenen Prioritäten ist ein erster Hinweis auf die Absicht, eine Wahlbeobachtungsmission zu entsenden, bedeutet aber noch keinen festen Entschluss, eine Beobachtung durchzuführen. Das hängt von den politischen Entwicklungen und weiteren Analysen vor Ort durch eine Bedarfsermittlungsmission ab (siehe unten).

Die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission wird per se bereits als politische Stellungnahme empfunden. Wahlbeobachtung war und sollte keine Standardantwort für alle Länder sein, die sich im Demokratisierungsprozess befinden und vor potenziell schwierigen Wahlen stehen. Die zu beobachtenden Länder wurden sorgfältig ausgewählt und die EU hat es abgelehnt, in die Rolle eines globalen Wahlpolizisten gedrängt zu werden, ein Aspekt, der vom Rat in seinen Schlussfolgerungen besonders hervorgehoben wurde¹³. In der Praxis beobachtet die EU normalerweise 8 bis 10 Wahlbeobachtungsmissionen pro Jahr, was zum Teil die begrenzten finanziellen und administrativen Ressourcen widerspiegelt. Doch hat sich dieses sparsame Vorgehen mit den Wahlbeobachtungsmissionen auch als Stärke erwiesen, zumal jeder Beschluss über die Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission eine besonders eindringliche Botschaft hinsichtlich des Engagements der EU in dem Gastland bedeutet und die entsandten Missionen so auch finanziell angemessen ausgestattet werden können.

Im Laufe des genannten Zeitraums hat die Kommission nach und nach zwei Kriterien für die Ermittlung prioritärer Länder entwickelt, die vom COHOM am 19. Juni 2003 gebilligt wurden. Sie beinhalten Folgendes:

- Kohärenz und Komplementarität mit den Demokratisierungs- und Krisenbewältigungsinitiativen der EU. EU-Wahlbeobachtungsmissionen werden als Bestandteil einer strukturierten und fortlaufenden Politik zur Unterstützung der Demokratisierung in einem bestimmten Land und nicht als isolierte Maßnahme auf ein spezifisches Ersuchen hin gesehen. Vom Vorhandensein einer strukturierten Politik zur Förderung der Demokratisierung kann in verschiedenen Fällen ausgegangen werden, z.B. wenn Menschenrechte oder Demokratisierung eine wichtige Komponente eines Länderstrategiepapiers sind oder wenn ein Land Schwerpunktland im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte ist. Die Anforderung der Kohärenz und Komplementarität gilt auch für die Maßnahmen der EU zur Konfliktprävention oder nach Konflikten, etwa wenn Wahlen Teil einer friedensschaffenden Strategie sind.
- Wert eines konstruktiven Engagements: die „Investitionen“ von Wahlbeobachtungsmissionen tragen nur dann in Ländern Früchte, wenn es genügend demokratischen Raum gibt, um echte Wahlen zu ermöglichen, ohne dass diese garantiert werden könnten. In solchen Situationen können Wahlbeobachtungsmissionen die Transparenz und das Vertrauen lokaler Akteure erhöhen und eine Rolle bei der Konfliktprävention spielen. Hinweise auf einen zusätzlichen Nutzen dieser Art

¹³ Schlussfolgerungen des Rates, Punkt 19.

geben auch die Tatsache, dass die wichtigsten politischen Akteure vor Ort an der Anwesenheit internationaler Beobachter gesteigertes Interesse zeigen und die Behörden der Beobachtung durch die EU ausdrücklich und unmissverständlich zugestimmt haben.

Wenn eine glaubhafte und systematische Beobachtung durch andere internationale Organisationen oder lokale Akteure erfolgen kann, bringt die Wahlbeobachtung durch die EU möglicherweise keinen zusätzlichen Nutzen. Dies trifft gegenwärtig auf den OSZE-Raum zu, in dem OSZE/BDIMR eine führende Rolle bei der Wahlbeobachtung spielen. In Ausnahmefällen jedoch kann es sein, dass die EU wegen ihres politischen Profils in einem bestimmten Land oder der besonderen Rolle, die sie dort gespielt hat, wünscht, einbezogen zu werden.¹⁴ Gelegentlich kann eine EU-Wahlbeobachtungsmission von Nutzen sein, um die Umsetzung von Verpflichtungen zu bewerten, die auf Verhandlungen gemäß Artikel 96 des Cotonou-Abkommens hin eingegangen wurden.

2.2.2. Bedarfsermittlungsmissionen

Die Entsendung einer Bedarfsermittlungsmission ist inzwischen Standard und ein wesentlicher Schritt im Entscheidungsprozess bei der Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission. Bedarfsermittlungsmissionen sind wichtig für die Sammlung von Fakten über die Lage vor den Wahlen und für den Aufbau einer Arbeitsbeziehung zu den Behörden sowie die Unterrichtung der nationalen (Regierung, Zivilgesellschaft, politische Parteien und Medien) und der internationalen Partner in einem Land über den Beobachtungsprozess. Und für den Fall, dass ein Mission die Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission empfiehlt, sind sie notwendig, um die Kommission in die Lage zu versetzen, geeignete Projektmodalitäten und den Haushalt für den Einsatz aufzustellen sowie die Verwaltungsmodalitäten für seine Umsetzung vorzuschlagen.

Bedarfsermittlungsmissionen liefern ein fundiertes Urteil darüber, ob die Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission ratsam¹⁵ durchführbar und nützlich ist. Einige Bedarfsermittlungsmissionen kamen zu dem Schluss, dass keine EU-Wahlbeobachtungsmission entsandt werden soll, sei es weil die Mindestvoraussetzungen für demokratische Wahlen nicht gegeben waren (Entsendung nicht ratsam) oder weil es die Sicherheitslage und die logistischen Bedingungen ist nicht erlaubten (Entsendung nicht durchführbar). Die Mitgliedstaaten werden an Bedarfsermittlungsmissionen durch die Einladungen, Wahlenexperten für die Mission abzustellen, beteiligt.¹⁶

Bisweilen besteht die Gefahr, dass Bedarfsermittlungsmissionen einfach als Instrument genutzt werden, um einem bestimmten Land politisch zu signalisieren, seine Wahlvorbereitungen und die demokratischen Standards im Vorfeld einer bestimmten Wahl zu

¹⁴ Das war in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien der Fall, wo die Europäische Kommission zusätzlich zu den von den EU-Mitgliedstaaten und der Wahlbeobachtungsmission von OSZE/BDIMR zu den Parlamentswahlen im September 2002 entsandten Beobachtern 100 Kurzzeitbeobachter entsandt hat.

¹⁵ In der Mitteilung wird eine Reihe an Mindestanforderungen aufgeführt: Tatsächliches allgemeines Wahlrecht; ungehinderte Teilnahme Freiheit der einzelnen Kandidaten und der politischen Parteien zur Beteiligung an den Wahlen; freie Meinungsäußerung einschließlich Möglichkeit zur Kritik an der amtierenden Regierung; Recht auf Bewegungsfreiheit; Versammlungsfreiheit; angemessener Zugang aller an der Wahl teilnehmenden Parteien und Kandidaten zu den Medien. Dazu ließen sich weitere Kriterien ergänzen: Vereinigungsfreiheit, - Stand der wichtigsten Oppositionsparteien, ausreichend und rechtzeitige verwaltungsmäßige Vorbereitung (Wählerverzeichnisse, Rechtsrahmen, Wahlbehörden).

¹⁶ Aufgrund früherer Erfahrungen wurden die von Mitgliedstaaten abgestellten Spezialisten im Interesse der Wirksamkeit einer Bedarfsermittlungsmission auf drei begrenzt.

verbessern. Bedarfsermittlungsmissionen sind im Wesentlichen technischer Natur und sollten nur eingeleitet werden, wenn der politische Wille vorhanden ist, eine vollständige EU-Wahlbeobachtungsmission in Erwägung zu ziehen, falls die Bedarfsermittlungsmission eine dahingehende Empfehlung ausspricht. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, bei den Ansprechpartnern vor Ort Erwartungen zu wecken, die sich später nicht erfüllen lassen.

Der Zeitpunkt einer Bedarfsermittlungsmission kann von entscheidender Bedeutung sein. Findet eine Bedarfsermittlungsmission in zeitlicher Nähe zum Wahltag selbst statt, kann das bedeuten, dass es bereits zu spät und die Mission nicht mehr in der Lage ist, während des Prozesses ermittelte offensichtliche Mängel zu beseitigen oder eine EU-Wahlbeobachtungsmission rechtzeitig zu entsenden. Folglich kann der Eindruck entstehen, dass die Mission lediglich entsandt wurde, um Kritik zu üben anstatt konstruktive Unterstützung anzubieten. Andererseits kann es sein, dass eine Bedarfsermittlungsmission, die zu früh eintrifft, nicht in der Lage ist, eine glaubwürdige Bewertung des Wahlprozesses vorzunehmen, etwa weil der Rechtsrahmen noch nicht existiert oder weil der Großteil der Wahlbehörden noch nicht errichtet wurde.

2.2.3. Zusammenarbeit mit anderen internationalen Regierungsorganisationen

Nach den Vorgaben der Mitteilung und der Schlussfolgerungen des Rates hat die Kommission offizielle Kontakte durch regelmäßige Zusammenkünfte mit den Vereinten Nationen (insbesondere mit der UN-Wahlunterstützungsabteilung) und der OSZE aufgenommen mit dem Ziel, regelmäßig Informationen auszutauschen, die Überschneidung von Maßnahmen zu vermeiden und allgemein für ein kohärenteres Vorgehen zu sorgen. Das UNDP wurde mehrmals als Dienstleistungsanbieter für die logistische Unterstützung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen unter Vertrag genommen.

In Fragen wie Schulungsmaßnahmen arbeitet die Kommission mit OSZE/BDIMR zusammen und hat wahlbezogene Aktivitäten von OSZE/BDIMR finanziert¹⁷. Im Hinblick auf Wahlbeobachtungsmissionen in anderen Regionen der Welt hat die Kommission regelmäßige Kontakte mit der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), dem Europarat, der Afrikanischen Union (AU), dem Commonwealth, der Internationalen Organisation der Francophonie (OIF) und dem Institut für Demokratie und Wahlunterstützung (IDEA) eingerichtet. Die Kommission wird die AU beim Aufbau ihrer Wahlbeobachtungskapazität unterstützen.

Vor Ort haben EU-Wahlbeobachtungsmissionen mit regionalen Organisationen wie OAS, AU, OIF und Commonwealth zusammengearbeitet und Informationen ausgetauscht.

Gemeinsame Beobachtungsmissionen werden vermieden, da sie Schwierigkeiten bei der Gewährleistung von Kohärenz im Hinblick auf Methode, Sichtbarkeit und Bewertungsautonomie bereiten.

2.2.4. Finanzierung

Gemäß der Mitteilung aus dem Jahr 2000 wurden alle EU-Wahlbeobachtungsmissionen zulasten der Haushaltslinie für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte

¹⁷ Z. B. für die Datenbank für Rechtsakte *legislationline.org*, die eine Wahlkomponente enthält.

(B7-71), finanziert, was der Planung erleichtert und die Kohärenz erhöht hat. Einzelheiten zur Finanzierungsplanung finden sich im Programmierungsdokument der EIDMR.¹⁸

2.3. Durchführung

2.3.1. Struktur von Wahlbeobachtungsmissionen

Im Bezugszeitraum des vorliegenden Berichts wurde eine Standardstruktur für Wahlbeobachtungsmissionen entwickelt, die in Einklang mit den Empfehlungen der Mitteilung steht. Das gewöhnlich rund sechs Wochen vor dem Wahltag in die Hauptstadt entsandte Kernteam umfasst einen Chefbeobachter, seinen Stellvertreter, einen Wahlspezialisten, einen Medienreferenten und einen Koordinator der Langzeitbeobachter sowie einen Einsatzspezialisten. Dieser Personenkreis kann den Herausforderungen einer bestimmten Mission entsprechend um Rechts-, Sicherheits- und Länderspezialisten, einen Statistiker und einen Pressereferenten erweitert werden.

Langzeitbeobachter werden hier bis sechs Wochen vor dem Wahltag in die Regionen entsandt. Erfolgt die Entsendung vor Ort für kürzere Zeiträume, kann dies die umfassende Bewertung des gesamten Prozesses durch die EU-Wahlbeobachtungsmissionen untergraben. Kurzzeitbeobachter treffen einige Tage vor dem Wahltag ein und verlassen das Land einige Tage danach.

2.3.2 Auswahl der Beobachter: Prozess, Kriterien

Der Chefbeobachter, in der Regel ein Mitglied des Europäischen Parlaments, spielt bei einer EU-Wahlbeobachtungsmission eine wichtige Repräsentationsrolle, weshalb es wichtig ist, das, sie/er ausreichend lange in dem Land verweilt. Der Chefbeobachter ist ferner oberster Garant der Unparteilichkeit, Professionalität und Glaubwürdigkeit der Mission. Andere Mitglieder des Kernteams werden von den Dienststellen der Kommission ausgewählt. LZO und KZB werden in der Regel von der Kommission aus den Reihen von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kandidaten ausgewählt, die sich freiwillig für diese Verwendungen melden. Die Auswahlkriterien für Wahlbeobachter wurden nach einem Beschluss des Rates festgelegt¹⁹. Die Kommission hat *unlängst* eine Internet-Liste für einen Expertenstab entwickelt, die den Prozess der Ermittlung der Beobachter beschleunigt und ihn transparenter, unparteiischer und homogener gestaltet.²⁰

2.3.3 Verhaltenskodex der EU, Schulung der Beobachter

Die Kommission hat Projekte finanziert, mit denen die Kapazität und Professionalität europäischer Wahlbeobachter gestärkt werden sollten. Mit Unterstützung der Internationalen Entwicklungsagentur Schwedens (SIDA) im Rahmen eines Schulungsprogramms zu einem gemeinsamen europäischen Wahlbeobachtungskonzept (das EU-Wahlbeobachtungsprojekt)

¹⁸ Auf EEF-Mittel wurde bei mehreren Gelegenheiten für vor der Annahme der Mitteilung konzipierte Wahlbeobachtungsmissionen zurückgegriffen, doch erwies sich dieses Instrument zum Zweck der Wahlunterstützung als wirksamer und wird nicht mehr für Wahlbeobachtungsmissionen verwendet.

¹⁹ Beschluss des Rates 8728/98.

²⁰ Die Liste wurde am 18. Juni 2003 aufgestellt und befindet sich auf der Web-Seite von EuropeAid. Bewerber für einen Beobachterposten können ihren Lebenslauf eingeben und einen persönlichen Zugangsschlüssel erhalten, mit dem sie ihre Daten einsehen und aktualisieren können. Die Mitgliedstaaten haben lediglich auf die Daten ihrer Staatsangehörigen Zugriff und können diese für Stellen als Kurzzeit- und Langzeitbeobachter vorschlagen. Die endgültige Auswahl nach vorab festgelegten Suchkriterien erfolgt durch die Kommission. Auch Spezialisten für Kernteams können sich über die Liste bewerben.

wurde ein Handbuch für EU-Wahlbeobachtungsmissionen ausgearbeitet. In dem Handbuch wird der vom Rat²¹ beschlossene EU-Verhaltenskodex erneut bekräftigt und kommentiert. Es wurde in großem Umfang verteilt und steht auf Englisch und Französisch zur Verfügung. Eine Übersetzung ins Spanische ist im Gange.

Ferner finanziert die Kommission zusammen mit der finnischen Regierung ein Projekt mit der Bezeichnung „Network of Europeans for Electoral and Democracy Support“ (NEEDS)²², das die Konsolidierung, Anwendung und Weitergabe der Standard-Wahlbeobachtungsmethode ("das gemeinsame europäische Konzept") an Praktiker aus der EU und an die EU-Partner unterstützen soll. NEEDS schult die Mitglieder des Kernteams, Langzeitbeobachter und Kurzzeitbeobachter, erarbeitet ein Kompendium internationaler Wahlstandards, das den Beobachtern zur Verfügung gestellt werden soll, und hilft, (durch Schulungsseminare und die Ausarbeitung eines Handbuchs) Kapazitäten für einheimische Wahlbeobachter in Drittländern aufzubauen.

2.3.4 Sichtbarkeit

EU-Wahlbeobachtungsmissionen gehören zu den wenigen direkt umgesetzten Maßnahmen der EU vor Ort und genießen eine hohe Sichtbarkeit. Normalerweise wird in lokalen Medien sowie in internationalen Medien über EU-Wahlbeobachtungsmissionen umfassend berichtet, je nach dem, wie wichtig die betreffenden Wahlen international eingestuft werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es nützlich ist, den Chefbeobachter mit einem professionellen Pressereferenten zu unterstützen, wenn eine Wahlbeobachtungsmission ein hohes Medieninteresse weckt (Ecuador 2002, Nigeria 2003). Wenn möglich und nötig wird es auch weiterhin so gehandhabt, dass zusätzlich zu einem Medienreferenten ein Pressereferent entsandt wird.

Ist nach wie vor wichtig, das genaue Mandat einer EU-Wahlbeobachtungsmission hervorzuheben, damit es zu keinen Verwechslungen mit anderen EU-Maßnahmen im Hinblick auf das betreffende Land kommt. EU-Wahlbeobachtungsmissionen haben ihre eigenen Web-Seiten, die spezifische Informationen zu ihrer Mission enthalten. Außerdem werden alle öffentlichen Stellungnahmen und Berichte einer Wahlbeobachtungsmission auf der Webseite der Kommission veröffentlicht. EU-Wahlbeobachtungsmissionen werden durch Pressemitteilungen in Brüssel angekündigt und stellen ihr Mandat beim Eintreffen in einem Land in einer Pressekonferenz vor. Eine erste Erklärung wird in einer Pressekonferenz kurz nach dem Wahltag abgegeben. Ein Abschlussbericht mit den endgültigen Schlussfolgerungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen und ihren Empfehlungen im Hinblick auf den gesamten Wahlprozess wird normalerweise rund einen Monat nachdem die EU-Wahlbeobachtungsmission ihre Aktivitäten vor Ort beendet hat vorgelegt. Während der Laufzeit der EU-Wahlbeobachtungsmissionen können die Chefbeobachter Interviews geben, um grundlegende Angaben zu ihrer EU-Wahlbeobachtungsmission zu machen. Das Emblem der EU wird auf Fahrzeugen, der Kleidung der Beobachter und allen von den EU-Wahlbeobachtungsmissionen veröffentlichten Dokumenten verwendet. Zum Thema EU-Wahlbeobachtung wurden ein Video, das die Wahlbeobachtungspolitik der EU erläutert, ein Handbuch über EU-Wahlbeobachtung und ein Faltblatt erstellt und in großem Umfang verbreitet. Darüber hinaus hat die Kommission die Politik und die Methode der EU-Wahlbeobachtung bei mehreren Konferenzen, akademischen Zusammenkünften und Schulungsveranstaltungen vorgestellt.

²¹ Beschluss des Rates 9262/98.

²² Weitere Informationen unter: <http://www.needs-network.org/>.

2.3.5 Frühausstiegsstrategie/ Beschränkung der Einsätze

In einigen Fällen, in denen die auferlegten Zwänge aus Sicherheitsgründen oder politischen Gründen die Wahlbeobachtungsmission an der vollständige Erfüllung ihres Mandats hinderten, mussten EU-Wahlbeobachtungsmissionen vor dem Wahltag ausgesetzt oder eingeschränkt werden (Côte d'Ivoire im Jahr 2000 und Simbabwe im Jahr 2002). Bei diesen Anlässen erwiesen sich die Entscheidungsfindungs- und Konsultationsmechanismen als unklar und müssen verbessert werden. Dort, wo sich die Möglichkeit der Aussetzung einer EU-Wahlbeobachtungsmission abzeichnete, richteten der Chefbeobachter und die Kommission *ad hoc* einen schnellen Entscheidungsmechanismus ein, der die rechtzeitige Konsultation des Rates und aller anderen beteiligten Akteure gewährleistete.

2.3.6 Geschwindigkeit/Durchführungsmodalitäten

Bei der Planung und Entsendung einiger Wahlbeobachtungsmissionen erwies sich die Geschwindigkeit der Durchführung als ein Problem. Durchschnittlich dauert die Genehmigung eines Projekts nach den normalen Verfahren 13 Wochen. Die kurzfristige Anberaumung von Wahlen oder gedrängte Zeitpläne für Wahlen in Drittländern übten bisweilen heftigen Druck auf die für die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission anzuwendenden Verfahren aus. Das trifft insbesondere auf Konfliktsituationen oder die Lage nach Konflikten zu, in denen eine schnelle Reaktion erforderlich ist und das betreffende Land vor dem Auftreten einer Krise möglicherweise nicht als Priorität für die Wahlbeobachtung eingestuft wurde. In solchen Fällen dürften im Interesse einer schnellen Entsendung mehr Flexibilität und schnellere Prozeduren erforderlich sein.

2.3.7 Die neue Haushaltsordnung

Rechtsgrundlage für die Durchführung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen durch die Kommission bilden die Verordnungen des Rates Nr. 975/1999 und 976/1999. Die Annahme der neuen Haushaltsordnung, die Anfang 2003 in Kraft trat, schuf neue Verpflichtungen für die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen. Seit 2003 sind die Dienststellen der Kommission bei der Anpassung der bestehenden Verfahren für die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen an die Anforderungen der neuen Haushaltsordnung auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen. Eine Folge daraus waren Verzögerungen bei der Einstellung von Personal für EU-Wahlbeobachtungsmissionen, LZB und KZB. Die Kommission hat eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine rasche und dauerhafte Lösung für diese Probleme zu finden.

2.4. *Folgendermaßnahmen zu Wahlbeobachtungsmissionen*

2.4.1. Abschlussbericht

Binnen eines Monats nach ihrem Abschluss legt eine EU-Wahlbeobachtungsmission ihren Abschlussbericht vor, mit einer eingehenden Analyse des Wahlprozesses und Empfehlungen, wie sich die Rahmenbedingungen für die Wahlen und das breitere demokratische Umfeld verbessern lassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die potenzielle Wirkung dieses Berichts steigt, je früher er veröffentlicht wird. Diese Berichte liefern eine Hilfestellung für Wahlreformen und eine mögliche Unterstützung in der Zukunft.

Um dem Abschlussbericht eine größere Wirkung zu verleihen, hat es sich sofern es die Umstände erlauben als nützlich erwiesen, ihn in dem Land vom Chefbeobachter offiziell vorstellen zu lassen (Kenia 2002) und gegebenenfalls gleichzeitig einen Workshop mit den

Akteuren vor Ort durchzuführen, um die technischen Empfehlungen durchzugehen (Nigeria 2003).

Die Kommission ist dabei, die Ergebnisse und Empfehlungen von EU-Wahlbeobachtungsmissionen systematisch in die Programmierung von Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen (Bangladesch 2001), wenngleich die zeitlichen Rahmenvorgaben für die Programmierung nicht immer deckungsgleich sind und auch nicht immer genügend Flexibilität ermöglichen. Darüber hinaus sollten die Chancen des regelmäßigen politischen Dialogs, den die einzelnen EU-Institutionen mit Ländern, in die eine EU-Wahlbeobachtungsmission entsandt wurde, führen, systematischer untersucht werden, um die Weiterverfolgung der Empfehlungen in den Abschlussberichten der Wahlbeobachtungsmission zu fördern.

2.4.2 Aufbau regionaler oder lokaler Kapazitäten für Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung

Im Allgemeinen erhält die EU mehr Ersuchen auf Wahlbeobachtung als sie erfüllen kann. Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems ist die Unterstützung der Anstrengungen zum Aufbau der Wahlbeobachtungskapazitäten regionaler oder einheimischer Beobachtergruppen. Das wird beispielsweise in Bezug auf das Wahlreferat der Kommission der Afrikanischen Union in Erwägung gezogen. Generell finanziert die EU von anderen Organisationen durchgeführte Wahlbeobachtungsmissionen nicht unmittelbar, um zu vermeiden, dass die politischen Zuständigkeiten für die Bewertung von Wahlen verschwimmen.

Wie oben erwähnt, steuert die Kommission die meisten Mittel zum „Network of Europeans for Electoral Support“ (NEEDS) bei. Im Rahmen der NEEDS-Projekte werden einheimische NRO als unparteiische Beobachter geschult. Ferner hat die Kommission in vielen Ländern andere Maßnahmen finanziert, mit denen entweder als Ergänzung zu EU-Wahlbeobachtungsmissionen oder als eigenständige Aktivität die Kapazitäten einheimischer NRO im Bereich der Wahlen aufgebaut werden sollten (z. B. Bangladesch, Pakistan, Simbabwe, Nigeria, der EU, Kolumbien, Jamaika).

III. WAHLUNTERSTÜTZUNG

1. Einleitung

Die Unterstützung des Wahlprozesses und seine Beobachtung sind einander ergänzende Aktivitäten. Als potenzieller Beitrag zu besseren Wahlen umfasst die Beobachtung die Bewertung der Stärken und Schwächen eines Wahlprozesses und die Abgabe von Empfehlungen. Das liefert eine wichtige Grundlage für den Beschluss über weitere Hilfe nach den Wahlen. Die Unterstützung ihrerseits kann einen Wahlprozess vor den Wahlen verbessern. Die Programmierung der Unterstützung erfolgt am besten mit ausreichendem zeitlichem Abstand vor den nächsten Wahlen. Da Fragen der Wahlreform häufig eine politische Komponente beinhalten, können Unterstützungsbemühungen Bestandteil des politischen Prozesses gegenüber einem Land sein.

Aufgabe der Kommission ist es, insgesamt die Kohärenz von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung zu gewährleisten (so berücksichtigten beispielsweise Bedarfsermittlungsmissionen in vollem Umfang die frühere oder laufende Unterstützung, die in dem Land, das sie besuchen, erbracht wird). Election Assistance Provided

2. Bislang geleistete Wahlunterstützung

Die Kommission hat Wahlunterstützung in verschiedenen Bereichen geleistet, insbesondere beim Aufbau der Kapazitäten der Wahlbehörden (Lesotho 2001, Kambodscha 2002, Madagaskar 2002, Nigeria 2003), des staatsbürgerlichen Unterrichts und der Wählererziehung (Namibia 2000, Uganda 2001, Nigeria 2003, Jemen 2003), der einheimischen Wahlbeobachtung (Côte d'Ivoire 2000, Uganda 2001, Jamaika 2002, Nigeria 2003), der Wählerregistrierung (Tschad 2001) und der Ermittlung der Wähler (Ghana 2000).

3. Kriterien für Wahlunterstützung

In der Mitteilung des Jahres 2000 wurden zahlreiche Kriterien für die Bereitstellung von Wahlunterstützung vorgeschlagen, darunter ein Ersuchen seitens der Regierung des Gastlandes, die Zustimmung der wichtigsten politischen Parteien und anderer Akteure, das Vorhandensein einer früheren politischen Beobachtung und eines angemessenen Zeitrahmens sowie von Garantien hinsichtlich der Bewegungsfreiheit und des Zugangs des Unterstützungspersonals der EU.

Für Beschlüsse über die Unterstützung im Bereich der Wahlen wurden folgende zusätzliche Kriterien in Erwägung gezogen:

Komplementarität: Wahlen abzuhalten ist eine staatliche Verpflichtung, zu der ein Staat eine angemessene Mittelausstattung benötigt. Folglich sollte die EG nur in Ergänzung zu staatlichen Investitionen Hilfe leisten. Eine Ausnahme ist nach Konflikten oder bei gescheiterten Staaten möglich, wo es keine staatlichen Behörden gibt oder diesen die entsprechenden Mittel fehlen.

Bessere Festlegung der angestrebten Ergebnisse: Die Unterstützung muss sich nach ihrem eigentlichen Ziel richten, nämlich der Verbesserung des Ausdrucks des Volkswillens durch den Wahlprozess. So sollte z. B. die Unterstützung der Professionalisierung der Wahlbehörden nicht als Selbstzweck, sondern als Beitrag zu einem transparenteren und reibungsloseren Ablauf von Wahlen betrachtet werden.

Unterstützung in einem sich rasch verändernden Umfeld muss im Hinblick auf ihre Wirkung als Instrument zur Konfliktprävention bewertet werden. Wahlunterstützung kann bei der Verhinderung gewaltsamer Konflikte eine Rolle spielen, da echte Wahlen Legitimität schaffen, den Zusammenhalt stärken und helfen, Spannungen und Konflikte auf demokratische Weise aufzufangen.

Schließlich sollte bewertet werden, ob eine bestimmte Form von Unterstützung politisch ratsam ist. Analog zur Frage, ob die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission ratsam ist, sollte analysiert werden, ob es in einem Land ein Mindestmaß an demokratischem Raum und politischem Willen gibt, um echte Wahlen abzuhalten. Fehlen diese Voraussetzungen, hilft die Unterstützung der Behörden, eine Wahlmaschinerie in Gang zu halten, die keinen sinnvollen Zweck erfüllt und zur Legitimation eines fehlerhaften Prozesses missbraucht werden könnte.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Seit der Annahme der Mitteilung im Jahr 2000 wurden die Verfahren und die Praxis der Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen stärker vereinheitlicht, was – entsprechend

den Empfehlungen der Mitteilung, den Schlussfolgerungen des Rates und der Entschließung des Europäischen Parlaments - der Kohärenz und der Wirksamkeit zugute kam.

Die EU hat nicht zuletzt deshalb im Bereich der internationalen Wahlbeobachtung an Glaubwürdigkeit gewonnen, weil EU-Wahlbeobachtungsmissionen in der Lage sind, Wahlprozesse unabhängig und sachkundig zu bewerten. In Zukunft könnten einige kleinere methodische Verbesserungen ins Auge gefasst werden, etwa die Entwicklung eines Systems für die Beobachtung von Verfahren zur Registrierung von Wählern und die Verbesserung der Einbeziehung der Empfehlungen von Wahlbeobachtungsmissionen in die Strategien der Zusammenarbeit mit Partnerländern.

EU-Wahlbeobachtungsmissionen liefern ein ausgezeichnetes Beispiel für erfolgreiches Handeln in den Außenbeziehungen, das im Wege eines interinstitutionellen Prozesses unter Einbeziehung der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments organisiert wird.

ANHANG – LISTE DER ENTSANDTEN WAHLBEOBACHTUNGSMISSIONEN

(April 2000 – Juli 2003)

DATUM	LAND	ART DER WAHLEN	EINZELHEITEN ZU DEN EU-WAHLBEOBACHTUNGSMISSIONEN							EP DEL.	Besondere Bemerkungen
			MISSIONSLEITER	KERN-TEAM	LZB	KZB	DAUER	BUDGET			
24. - 25 Jun. 2000	Simbabwe	Parlament	Pierre Schori, (SE)	13	94	79	31 Mai - Juli	1 830 000 770 000 (MS)	JA	Nach umstrittenen Versuchen der Verfassungsreform waren die Wahlen ein wichtiger Test für die Demokratie.	
29. Oktober 2000	Tansania	Parlamentswahlen und Kommunalwahlen	Brian Pridham, (UK) Gemeinsames Sekretariat für Wahlunterstützung (JEAS) der UN und der EU	3 JEAS	6	70	Juli - Mitte Nov.	424 000		Die zweiten Wahlen unter Beteiligung mehrerer Parteien wurden von verschiedenen Delegationen beobachtet, die vom JEAS unterstützt wurden.	
10. Oktober 2000	Sri Lanka	Parlament	John Cushnahan, MdEP (IE)	7	28	42	19. Sep. - Okt.	701 400		Große Bedeutung der Wahlen, da der Kontext der vorangegangenen Wahlen von Bürgerkrieg und heftiger Gewalt gekennzeichnet war.	
22. Oktober 2000 10. Dezember 2000	Côte d'Ivoire	Präsidentschaft Parlament	Gwyn Morgan, Wahlexperte (UK)	6	30	70	Aug - Mitte Dez.	1 960 000		Nach einem Urteil des ivorischen Obersten Gerichtshofs, mit dem 14 der 19 Präsidentschaftskandidaten ausgeschlossen wurden, wurde die geplante Entsendung von KZB wegen Sicherheitsbedenken abgesagt.	
19. März 2001	Guyana	Parlamentswahlen und Regionalwahlen	Mark Stevens, Wahlexperte (UK)	8		29	Nov. 2000 - 5. Apr. 2001	314 000		Nach einer Kontroverse über die Durchführung der Wahlen in Guyana entsandte die EU eine Wahlbeobachtungsmission, die in die „Guyana Long Term Observation Group“ (GLOG) eingebunden wurde. Die GLOG wurde durch UNDP und das Vereinigte Königreich finanziert.	

3. Juni 2001	Peru	Parlamentswahlen	Eva Zetterberg, Vizepräsidentin des schwedischen Parlaments (SE)	6	12	32	23. Feb. - Mitte Juni	1 749 000	JA	Die Wahlen waren für die politische Stabilität und die Stärkung der demokratischen Institutionen nach der politischen Krise des Jahres 2000 von großer Bedeutung.
--------------	------	------------------	--	---	----	----	-----------------------------	-----------	----	---

<u>DATUM</u>	<u>LAND</u>	<u>ART DER WAHLEN</u>	<u>EINZELHEITEN ZU DEN EU-WAHLBEOBACHTUNGSMISSIONEN</u>							<u>EP DEL.</u>	<u>Besondere Bemerkungen</u>
			<u>MISSIONSLEITER</u>	<u>KERN - TEAM</u>	<u>LZB</u>	<u>KZB</u>	<u>DAUER</u>	<u>BUDGET</u>			
30. August 2001	Timor Leste	Verfassungsgebende Versammlung	Wolfgang Kreissl-Dörfler, MdEP (DE)	4	4	26	30. Aug. - Mitte Sept.	1 000 000	JA + 1 Vertreter der Präsidentschaft.	Die Organisation der Wahlen durch die UN-Übergangsverwaltung für Timor Leste (UNTAET) war ein wichtiger Schritt hin zur staatlichen Unabhängigkeit von Timor Leste.	
1. Oktober 2001	Bangladesch	Parlamentswahlen	Joaquim Miranda, MdEP (PT)	6	32	34	21. Aug. - Okt.	876 000		Die Wahlen wurden als Nachhaltigkeitstest für demokratisches Regieren in Bangladesch gesehen.	
4. November 2001	Nicaragua	Präsidentschaft und Parlament	Jannis Sakellariou, MdEP (DE)	6	8	108	25. Sep. - 22. Nov.	999 000	JA	Die Wahlen waren ein wichtiger Test für die Institutionalisierung einer demokratischen Regierung.	
5. Dezember 2001	Sri Lanka	Parlament	John Cushnahan, MdEP (IE)	6	12	30	10. Nov. - 10. Dez.	552 000		Nach der Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten wurden die Parlamentswahlen vom 5. Dezember kurzfristig angesetzt.	
27. Dezember 2001	Sambia	Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen	Michael Meadowcroft, Wahlexperte (UK)	3	16	86	Jul. 2001 - Feb. 2002	571 000		Die Wahlen des Jahres 2001 waren nach dem umstrittenen Wahlablauf 1996 ein wichtiger Test	
3. Februar 2002	Kambodscha	Kommunalwahlen	Carlos Costa Neves, MdEP (PT)	6	30	81	19 Dez. 2001 - Feb. 2002	1 373 000		Nach Einleitung eines Programms demokratischer Reformen (insbesondere im Bereich der Dezentralisierung) fanden die ersten Kommunalwahlen statt. Vor diesem Hintergrund und angesichts des großen und langjährigen Engagements der EU in Kambodscha wurde die Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission beschlossen.	
9.-11. März 2002	Simbabwe	Präsidentschaft	Pierre Schori, (SE)	8	70	120	12. Feb. - 18. Feb. (EU-Wahlbeobachtungsmission abgesagt)	1 306 000		Nach Eintreffen von 30 LZB in Harare wurde dem Chefbeobachter Pierre Schori die Akkreditierung verweigert. Im Folge zunehmender Obstruktion der Beobachtungsaktivitäten wurde die Mission zurückberufen.	

DATUM	LAND	ART DER WAHLEN	EINZELHEITEN ZU DEN EU-WAHLBEOBACHTUNGSMISSIONEN							EP DEL.	Besondere Bemerkungen
			MISSIONSLEITER	KERN - TEAM	LZB	KZB	DAUER	BUDGET			
10. März 2002	Kongo-Brazzaville	Präsidentschaft	Joaquim Miranda, MdEP (PT)	6	18	19	18.Feb. - Mitte März	996 000	JA	Die Präsidentschaftswahlen in Kongo-Brazzaville fanden nach einer Phase ohne Wahlen, anhaltender Instabilität und des Bürgerkriegs statt.	
14. April 2002	Timor Leste	Präsidentschaft	John Bowis, MdEP (UK)	5	4	32	Ende März - Ende April	510 000		Nach dem Unabhängigkeitsreferendum und der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung bildeten die Präsidentschaftswahlen den dritten und letzten Schritt der Volksbefragungen vor der Unabhängigkeit.	
14. Mai 2002	Sierra Leone	Präsidentschaft und Parlament	Johan Van Hecke, MdEP (BE)	6	20	64	Apr. - Jun.	1 558 000	JA	Die Wahlen kennzeichneten einen ersten Schritt zurück zur Demokratie, doch der Frieden und der demokratische Prozess sind nach wie vor prekär.	
10. Oktober 2002	Pakistan	Parlamentswahlen	John Cushnahan, MdEP (IE)	9	43	30	Aug. - Mitte Okt.	1 880 000	JA	Die Wahlen wurden anberaumt, um nach dem Militärputsch von 1999 ein Zeichen zur Wiederherstellung der Demokratie zu setzen.	
20. Oktober und 24. November 2002	Ecuador	Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen	Emma Bonino, MdEP (IT)	6	16	40	9. Sep. - Mitte Dez.	1 215 000	JA	Die demokratischen Institutionen in Ecuador wurden in den vergangenen Jahren erschüttert, als hintereinander zwei gewählte Präsidenten infolge von Vorwürfen wegen Inkompetenz und Korruption zur Amtsaufgabe gezwungen wurden.	
15. Dezember 2002	Madagaskar	Parlament	Tana de Zulueta, Senatorin (IT)	6	14	46	6. Nov. 2002 - 16. Jan. 2003	974 000	JA	Diese Wahlen waren wegen den umstrittenen Präsidentschaftswahlen 12 Monate zuvor besonders wichtig.	
27. Dezember 2002	Kenia	Präsidentschaft, Nationalversammlung und Kommunalwahlen	Anders Wijkman, MdEP (SE)	9	20	133	19. Nov. 2002 - 17. Jan. 2003	1 786 000	JA	Die Wahlbeobachtungsmiession war Teil der Anstrengungen der EU zur Unterstützung der Festigung der Demokratie in Kenia.	
12. April 2003 19. April 2003 3. Mai 2003	Nigeria	Nationalversammlung Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen Parlamente der Bundesstaaten	Max van den Berg, MdEP (NL)	7	38	62	11. März - 20. Mai	2 972 000	JA (nur Präsidentschaft)	Es handelte sich um die ersten Wahlen unter einer Zivilregierung nach der Rückkehr zur Demokratie 1999.	

<u>DATUM</u>	<u>LAND</u>	<u>ART DER WAHLEN</u>	<u>EINZELHEITEN ZU DEN EU-WAHLBEOBACHTUNGSMISSIONEN</u>							<u>Besondere Bemerkungen</u>	
			<u>MISSIONSLEITER</u>	<u>KERN - TEAM</u>	<u>LZB</u>	<u>KZB</u>	<u>DAUER</u>	<u>BUDGET</u>	<u>EP DEL.</u>		
26. Mai 2003	Ruanda	Verfassungsreferendum	Colette Flesch, MdEP (LU)	6	12			29. Apr. - 7. Jun.	379 684		Das Verfassungsreferendum 2003 und die Wahlen waren wichtige Schritte zur Vollendung der Übergangsphase nach dem Völkermord von 1994 und der Errichtung demokratischer Institutionen in Ruanda.
27. Juli 2003	Kambodscha	Parlament	Robert Evans, MdEP (UK)	6	36	70		11. Jun. - 30. Aug.	1 557 000	JA	Diese Wahlen waren ein weiterer Test für die Herausbildung und Festigung einer dezentralisierten Regierung in Kambodscha.