



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.4.2000
KOM(2000) 191 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	4
2.	KONZEPTE	5
3.	LEHREN AUS DER BISHERIGEN WAHLUNTERSTÜTZUNG UND WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE EU	7
4.	EIN NEUER RAHMEN FÜR DIE WAHLUNTERSTÜTZUNG UND WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE EU	13
4.1	Die rechtliche Situation	13
4.2	Der Entscheidungsprozeß in der EU und die Rolle der einzelnen Organe	14
4.3	Finanzierung	16
4.3.1	<i>Quellen</i>	
4.3.2	<i>Geschwindigkeit</i>	
4.4	Strategie für Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung	18
4.4.1	<i>Kriterien für die Wahlbeobachtung</i>	
4.4.2	<i>Kriterien für die Wahlunterstützung</i>	
4.5	Wahlbeobachter und Experten	23
4.6	Praktische Hinweise für den Erfolg	24
4.7	Beurteilung der Wahlergebnisse	26
4.8	Verbesserung der Sichtbarkeit des EU-Beitrags	27
4.9	Koordinierung mit anderen Organisationen	28
5.	Schlußfolgerungen	28

Anhang I	Überblick über die bisherigen Erfahrungen der EU	
Anhang II	Herkunft der Mittel für die Finanzierung von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU	
Anhang III	Leitlinien – EU-Wahlbeobachtung	
Anhang IV	EU-Leitlinien für gemeinsame Kriterien zur Auswahl von Wahlbeobachtern	
Anhang V	Empfehlungen für das weitere Vorgehen	

Anhang VI Liste der Abkürzungen

1. EINLEITUNG

Im vergangenen Jahrzehnt hat die Demokratisierung in vielen Ländern mit der Abhaltung erstmaliger Wahlen unter Beteiligung mehrerer Parteien deutliche Fortschritte gemacht. In einigen Teilen der Welt waren jedoch eindeutige Rückschläge für die Demokratie sowie dramatische und massive Menschenrechtsverletzungen zu konstatieren. Dessen ungeachtet stellt die Demokratie weiterhin ein allgemeingültiges Regierungssystem dar, das jedoch durch in der Verfassung verankerte Rechte abgesichert werden muß, um zu verhindern, daß augenscheinlich demokratische Wahlen zur Entstehung "illiberaler Demokratien" führen. Fareed Zakaria stellt hierzu fest: "Demokratie ohne in der Verfassung verankerten Liberalismus ist nicht nur einfach ungenügend, sondern gefährlich, da sie Zersetzung der Freiheit, Machtmißbrauch, Auseinandersetzungen zwischen Volksgruppen und sogar Krieg in sich birgt."¹

Die Förderung einer echten Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte sind daher nicht nur ein moralisches Gebot; sie sind darüber hinaus auch der entscheidende Faktor für die nachhaltige menschliche Entwicklung und dauerhaften Frieden. Maßnahmen zur Unterstützung der Demokratisierung und der Wahrung der Menschenrechte einschließlich des Rechts zur Mitwirkung an der Einsetzung von Regierungen durch freie und faire Wahlen können einen wichtigen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Verhütung von Konflikten leisten.

Mit dem Ende des Kalten Krieges verlagerte sich das Interesse der internationalen Gemeinschaft von der Definition internationaler Normen und Standards im Bereich Menschenrechte zur aktiven Umsetzung dieser Normen und demokratischen Grundsätze. Ihren Ausdruck findet diese neue Einstellung unter anderem in Wahlmissionen.

Die Unterstützung der EU für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist in den Verträgen verankert. Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (VEU) besagt ganz klar, daß Freiheit, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit grundlegende europäische Werte sind. Feldmissionen im Bereich Menschenrechte und Wahlmissionen gelten als Bestandteil des Mandats der EU, in deren Gründungsvertrag der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie die Unterstützung von Demokratisierungsbewegungen als Ecksteine der Außenpolitik und der Entwicklungszusammenarbeit der EU bezeichnet werden. Die Verordnungen 975/99 und 976/99 vom 29. April 1999² bilden die Rechtsgrundlage für Aktionen der Gemeinschaft zur Fortentwicklung und Festigung der Demokratie,

¹ ZAKARIA Fareed "The Rise of illiberal Democracy " Foreign Affairs Bd. 76, Nr. 6, S. 42.

² Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen, Amtsblatt L 120 vom 8.5.1999, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen, Amtsblatt L 120 vom 8.5.1999, S.8.

des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte. Eine ergänzende Rechtsgrundlage findet sich im Abkommen vom Lomé.

In den letzten Jahren ist die Zahl der Wahlmissionen der Europäischen Union sowohl unter dem Dach der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als auch im Kontext der Gemeinschaft - hier vor allem im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit - spürbar in die Höhe gegangen, doch wurden die daraus resultierenden Erfahrungen bisher noch nicht systematisch zusammengestellt. Es ist daher weder angemessen, weiterhin ad hoc an dieses Thema heranzugehen, noch lassen sich so die verfügbaren Ressourcen optimal einsetzen. Die vorliegende Mitteilung soll einen Beitrag zur Formulierung einer in sich schlüssigen politischen Linie der EU leisten, bei der in geeigneter Weise Strategien und Methoden entwickelt und die bisherigen Erfahrungen berücksichtigt werden. Die Mitteilung wurde von der Kommission auf ausdrückliches Ersuchen des Europäischen Parlaments erstellt, das eine Auswertung der EU-Beteiligung an Wahlbeobachtungsmissionen in den letzten Jahren angefordert hatte.

2. KONZEPTE

Wahlen und Demokratie können nicht einander gleichgesetzt werden, doch sind Wahlen ein wesentlicher Schritt im Demokratisierungsprozeß und spielen eine wichtige Rolle für die Inanspruchnahme zahlreicher Menschenrechte. Im Hinblick auf die Menschenrechte sind Wahlen aus zwei Gründen wichtig. Zum einen können die Menschen dabei ihrem politischen Willen Ausdruck verleihen. Zum anderen müssen Wahlen, um wirklich frei und fair zu sein, in einem Klima stattfinden, in dem die Menschenrechte gewahrt werden³. Das Recht auf Mitwirkung an der Regierung entweder direkt oder indirekt über frei gewählte Vertreter ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 21.1) und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 25) verankert.

Im Mittelpunkt der Politik der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit stehen der Mensch mit seinen Grundrechten und Grundfreiheiten sowie die Anerkennung und Anwendung demokratischer Grundsätze und die Festigung des Rechtsstaats und der verantwortungsvollen Staatsführung. Im Hinblick auf Wahlen ist verantwortungsvolle Staatsführung mit der Existenz eines angemessenen gesetzgeberischen und regulatorischen Rahmens und einer transparent arbeitenden und rechenschaftspflichtigen Wahlbehörde einschließlich unabhängiger Beobachtung und Überwachung gleichzusetzen, die für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zuständig ist. Die Schlüsselrolle in diesem Prozeß spielt jedoch eine informierte Bevölkerung, die sich mit den Wahlen identifiziert.

Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthält die grundlegenden Kriterien, die weltweit für die Auswertung von Wahlen mit Beobachtung gelten. Dort werden regelmäßige, unverfälschte, freie und gerechte Wahlen mit geheimer

³ UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections. New York and Geneva, 1994.

Stimmabgabe gefordert⁴. Die OSZE hat mit den 1990 in Kopenhagen vereinbarten Wahlkriterien die UN-Bestimmungen weiterentwickelt⁵.

Wahlunterstützung könnte man als technische oder materielle Hilfe für den Wahlprozeß bezeichnen. Sie kann professionelle Hilfe beim Aufbau des rechtlichen Rahmens für Wahlen beinhalten. Sie kann in einem allgemeinen Beitrag zur Tätigkeit des Nationalen Wahlausschusses bestehen, zum Beispiel in Form von Stimmzetteln und Ausrüstung für Wahllokale, oder auch in Unterstützung bei der Registrierung politischer Parteien und der Registrierung der Wahlberechtigten. Des Weiteren bieten sich Unterstützung für NRO und Bürgergesellschaft bei der Aufklärung der Wähler und der staatsbürgerlichen Erziehung und Ausbildung örtlicher Beobachter sowie Unterstützung für die Medien in Form von Betreuung und Ausbildung von Journalisten an.

Die Wahlbeobachtung ist die politische Ergänzung der Wahlunterstützung. Wahlunterstützung ist zu verstehen als „gezieltes Sammeln von Informationen über einen Wahlprozeß und Aufklärung über das Durchführen eines solchen Prozesses anhand der vorliegenden Informationen durch Personen, die in diesen Prozeß nicht eingreifen dürften“⁶. Im weiteren Sinne des Wortes ist Wahlbeobachtung Bestandteil der Wahlunterstützung. Inhaltlich unterscheiden sie sich zwar, doch sollten sie als gegenseitige Ergänzung betrachtet und geplant werden.

Internationale Wahlbeobachtung beruht auf den Grundsätzen⁷ von Vollständigkeit, Unparteilichkeit, Transparenz und Professionalität. Ihr oberstes Ziel 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. Ihr geht es im wesentlichen um die gegebenenfalls erforderliche Legitimation eines Wahlprozesses und die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in diese Wahlen, um die Verhütung von Wahlbetrug, entschiedener Wahrung der Menschenrechte und einen Beitrag zur Konfliktlösung⁸.

Es ist jedoch unbedingt zu unterstreichen, daß Wahlen nur eine der institutionellen Voraussetzungen für ein demokratisches System sind und allein keinesfalls ausreichen, um einem ganzen politischen System den Titel „Demokratie“ zu verleihen. Ausländer können die Demokratie zwar stützen, nicht aber verordnen. Handelt es sich dabei doch um einen langfristigen Prozeß, in den die letztlich betroffene Gesellschaft insgesamt eingebunden werden muß. Bei den derzeitigen internationalen Bemühungen zur Wahlunterstützung liegt das Hauptgewicht tendenziell auf der Stärkung der Rolle einheimischer unabhängiger und aus den Parteien kommender Beobachter.

⁴ a.a.O., S. 6.

⁵ Die OSZE-Kriterien lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Universalität, Gleichheit, Gerechtigkeit, Geheimhaltung, Freiheit, Transparenz und Nachprüfbarkeit. OSCE/ODIHR, The ODIHR election observation handbook, 4th edition, Warsaw, 1999, S.3.

⁶ International IDEA Code of conduct for the ethical and professional observation of elections, Stockholm 1997, S. 10.

⁷ International IDEA Lessons learnt: international election observation, Stockholm 1995, S. 7.

⁸ UN Electoral Assistance Division, Co-ordination and Support of international observers, draft operational guidelines. New York, 1996. International IDEA Lessons learnt: International election observation, Stockholm 1995 / S. 8.

3. LEHREN AUS DER BISHERIGEN WAHLUNTERSTÜTZUNG UND WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE EU

Die EU braucht eine kohärente Strategie

Auch wenn die EU im abgelaufenen Jahrzehnt umfangreiche Erfahrungen mit Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung hat sammeln können⁹, waren die Vorgehensweisen doch sehr verschieden, und mitunter wurde gleich das Rad neu erfunden. Es gab zwar einige Fortschritte beispielsweise bei den Kriterien, die für die Entscheidung über eine Wahlbeobachtungsmission herangezogen werden, oder bei dem Verhaltenskodex für Beobachter und den Kriterien für deren Auswahl¹⁰. Nach wie vor fehlt es jedoch an einer schlüssigen Strategie für Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung.

Wahlen sind nicht gleichbedeutend mit Demokratie

Gelegentlich sind an der Macht befindliche Politiker versucht, zur Erlangung internationaler Legitimität manipulierte Wahlen abzuhalten (Togo 1998, Kasachstan 1999). Daher heißt es Vorsicht walten zu lassen, wenn die Entsendung einer EU-Beobachtermission zur Legitimierung eines illegitimen Vorgehens beitragen könnte.

Die Zeiten haben sich geändert – auch bei Wahlen. Daher ist ein reformierter Ansatz erforderlich

In vielen Ländern gestaltet sich nach den Erstwahlen¹¹ die Lage schwieriger, da nun vor allem die Demokratie gefestigt und der Rechtsstaat ausgebaut werden müssen. In zunehmendem Maße wirken Organisationen und Einzelpersonen aus den Ländern am Wahlprozeß mit, wodurch das partnerschaftliche Verhältnis zwischen internationalen Beobachtermissionen und einheimischen Akteuren neu ausbalanciert werden muß. Die Konsultation einheimischer Beobachtergruppen und die Zusammenarbeit mit ihnen sind zwar angebracht und wünschenswert, verlaufen jedoch nicht ganz unproblematisch und erfordern einfühlsames Vorgehen. Allerdings gilt, daß mit wachsender gesunder Struktur der örtlichen Beobachtergruppen auch ein ausgewogenes Meinungsspektrum von ihnen repräsentiert wird. In Ländern, in denen solche Gruppen noch nicht bestehen, könnte die EU sicherlich mit ihren Unterstützungsprogrammen bei deren Aufbau und Ausbildung behilflich sein.

Auch Wahlen auf regionaler und lokaler Ebene sollten unterstützt und beobachtet werden

Die EU sollte sich nicht allein auf die landesweiten Wahlen beschränken. Zur Festigung der Demokratie sind Wahlen auf allen Ebenen erforderlich. Oft ist das Engagement der Bevölkerung gerade auf lokaler Ebene besonders stark. Die Unterstützung von Wahlen auf lokaler Ebene ist überaus wichtig für jene Entwicklungsländer, in denen traditionelle Machtstrukturen und modernes

⁹ Vgl. Anhang I „Überblick über die Erfahrungen der EU“.

¹⁰ Im Juni 1998 verabschiedete der Rat „EU-Leitlinien für Wahlbeobachtung (Anhang III) und im Juni 1999 „EU-Leitlinien für gemeinsame Kriterien zur Auswahl von Wahlbeobachtern“ (Anhang IV).

¹¹ Als "Erstwahlen" ("first generation elections") werden im allgemeinen die allerersten Wahlen unter Beteiligung mehrerer Parteien bezeichnet, die nach dem Ende eines autoritären Regimes oder nach Beendigung eines Bürgerkriegs durchgeführt werden.

Demokratieverständnis miteinander kollidieren. Mosambik und China sind überzeugende Beispiele für die Berücksichtigung der lokalen Ebene.

Große Bedeutung kommt Bedarfsermittlungsmissionen zu

Die Leistungen der EU und ihr Beitrag zu Wahlen fielen stets dann ungleich größer aus, wenn zuvor rechtzeitig qualifizierte Bedarfsermittlungsmissionen stattgefunden hatten und ein ernsthafter Dialog mit dem betreffenden Land möglich war. Zwecks Erleichterung der späteren Koordinierung sollten bei derartigen Missionen unter anderem Informationen über die Absicht anderer Geber gesammelt werden. Nach Möglichkeit sollen sie gemeinsam mit den einschlägigen internationalen Organisationen organisiert werden. Im Rahmen der Bedarfsermittlungsmission ist ferner festzulegen, welche Bedingungen die Regierung des Gastlandes zu erfüllen hat, bevor EU-Mittel zugesagt werden können. Bedarfsermittlungsmissionen sollen den Entscheidungsträgern in der EU erste Hinweise darauf liefern, welche Art von Maßnahmen im Zusammenhang mit Wahlen in welchem Umfang wohl am wirksamsten sein dürfte.

Nicht nur der Wahltag selbst ist wichtig

Um eine fundierte und umfassende Bewertung vornehmen zu können, müssen alle Phasen des Wahlprozesses beobachtet werden. So können zum Beispiel die Registrierung der Wahlberechtigten, der Wahlkampf oder auch die Beilegung von Streitigkeiten nach dem Urnengang (z.B. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien 1999 und Mosambik 1999) den Ausschlag für eine korrekte Bewertung der Wahl geben. Mitunter kann die Stimmauszählung wegen logistischer Probleme mehrere Wochen dauern. Langzeitbeobachter sollten schon mehrere Monate vor der Wahl im Land verbringen und dort so lange bleiben, bis sie die tatsächliche Umsetzung der Wahlergebnisse melden können. So früh wie möglich sollte technische Hilfe angeboten werden, die dann auch bis zur nächsten Wahl zwecks Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung und der weiteren Demokratisierung fortgesetzt werden sollte. Die langfristigen Programme im Vorfeld und im Nachgang zu Wahlen sind in die normale Entwicklungspolitik der EU zu integrieren.

Die Bewertung von Wahlen ist ein heikles Unterfangen

Die Einschätzung von Wahlen als „frei und transparent“ hat sich verschiedentlich in den Fällen als unzutreffend erwiesen, in denen die Wahlen in einem instabilen Umfeld und einer Zeit des politischen Umbruchs stattfinden (z.B. Nigeria 1999 und Kambodscha 1998). Bei der Bewertung von Wahlen ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sie Bestandteil einer langsamen, schrittweisen Entwicklung in Richtung Demokratie sind.

Die EU sollte sich um die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gruppierungen mit dem Ziel bemühen, nach Möglichkeit gemeinsame Standpunkte und einen optimalen Einsatz der Ressourcen sicherzustellen. Zu vermeiden wären allerdings offizielle Koordinierungsstrukturen, innerhalb derer die Geschlossenheit und die Rede- und Handlungsfreiheit der EU dadurch eingeschränkt werden könnte, daß in einer höchst heterogenen Gruppe internationaler Geber jeweils der kleinste gemeinsame Nenner zu akzeptieren wäre (z.B. Kambodscha 1998). Die Wirkung der

EU-Beurteilungen könnte durch Empfehlungen für künftige Maßnahmen noch gesteigert werden.

Vorsicht beim Zeitpunkt der Veröffentlichung und beim Inhalt von Erklärungen der EU

Eine erste Erklärung¹² zu den Tendenzen sollte vom Sprecher der Mission möglichst früh herausgegeben werden. Abschlußerklärungen sollten jedoch erst gemacht werden, wenn alle Beobachter gehört und ihre Ergebnisse mit einberechnet worden sind (Nigeria 1999). Um keine Widersprüche hervorzurufen, dabei aber ein Maximum an Wirkung zu gewährleisten, sollten Abschlußerklärungen der EU erst dann abgegeben werden, wenn die Berichte der EU-Beobachter genau analysiert und die übrigen EU-Beteiligten vor Ort konsultiert worden sind. Eine abschließende Stellungnahme sollte die EU erst nach Abschluß des gesamten Wahlprozesses abgeben (Indonesien 1999). Wahlkampf, Stimmabgabe und Stimmauszählung sind langfristig und vor ihrem jeweiligen politischen Hintergrund zu sehen, zu dem auch die allgemeine Menschenrechtssituation gehört (Kambodscha 1998). Die abschließende, rechtskräftige Verkündung der Wahlergebnisse ist ebenfalls vollwertiger Bestandteil des Wahlprozesses insgesamt und sollte daher auch Gegenstand der EU-Wahlbeobachtung sein.

Im Hinblick auf größtmögliche Wirkung sollten sich die an Ort und Stelle tätigen EU-Akteure abstimmen und mit einer Stimme sprechen

Ausschlaggebend für den Erfolg einer Wahlmission ist eine intensive Koordinierung vor Ort zwischen Kommissionsdelegation, Ratspräsidentschaft, EU-Missionen, MEP und der EU-Wahleinheit. Bei den Wahlen in Rußland (1993) und Indonesien (1999) klappte diese Koordinierung hervorragend. Trotz intensiver Konsultation und Koordinierung war die Ernennung eines eigenen Leiters der EU-Wahleinheit sowie eines EU-Sprechers dem Beitrag der EU in Kambodscha 1998 wahrscheinlich eher abträglich als förderlich. Das Kern-Team der EU muß eindeutig einen Leiter haben, der gleichzeitig als Koordinator und Sprecher in allen die Wahlen betreffenden Fragen fungiert.

Zum Thema Wahlen gibt es in den EU-Strukturen keine zentrale Anlaufstelle

Anders als die Vereinten Nationen oder BDIMR verfügt (einschließlich der Kommission) keines der EU-Organe über ein Referat, das für EU-Aktionen bei Wahlen in Drittländern zuständig wäre. Dies hatte zur Folge, daß es innerhalb der Kommission zwischen den für die einzelnen geographischen Gebiete zuständigen Generaldirektionen zu Verzettelungen kam und nicht ausreichend Mitarbeiter für diesen Bereich abgestellt werden konnten. In seinem Sonderbericht über die Beobachtung der Wahlen in Palästina 1996 kritisierte der Rechnungshof diese Strukturmängel und Personallücken¹³. Derzeit gibt es keine zentrale Anlaufstelle, welche die Ersuchen um eine Beteiligung der EU an Wahlbeobachtung und

¹² Je nach Zeitpunkt der Abgabe wird zwischen verschiedenen Arten von Erklärungen unterschieden: Zwischenerklärungen (in einer frühen Phase des Wahlprozesses); erste Erklärungen (nach der Stimmabgabe); Abschlußerklärungen (nach der Stimmauszählung) und Abschlußbericht (nach der Beilegung von Streitfällen).

¹³ Sonderbericht 4/96, S.16.

Wahlunterstützung entgegennimmt und bearbeitet oder die Kontaktaufnahme mit einschlägigen Organisationen ermöglicht.

Der Entscheidungsprozeß muß klarer und nachvollziehbarer werden

Im allgemeinen unterlagen die Entscheidung über die Entsendung einer EU-Wahlbeobachtungsmission sowie die politische Bewertung der Wahlen den Vorschriften der Regierungszusammenarbeit im Rahmen der GASP. Die Finanzierungsbeschlüsse fielen jedoch in den Gemeinschaftsbereich (obwohl es in der Vergangenheit auch begrenzte GASP-Mittel gegeben hat). Beteiligt sind hier sowohl Arbeitsgruppen des Rates als auch Ausschüsse der Mitgliedstaaten¹⁴. Auch das Parlament kann eine Wahlbeobachtung beschließen, ebenso die Mitgliedstaaten, allerdings nur bilateral.

Es gelten vielfältige rechtliche Bestimmungen und Haushaltlinien

Bisher wurden für Aktionen im Bereich Wahlen die Haushaltlinien Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte und GASP genutzt. Bei der Wahl der Haushaltlinie wurde nicht immer kohärent verfahren, obwohl sie wichtige institutionelle Konsequenzen hat. Im Rahmen des ersten Pfeilers ist nämlich die Kommission zuständig, während im Rahmen des zweiten Pfeilers (GASP) die Ratspräsidentschaft und der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik für die Durchführung von GASP-Aktionen verantwortlich zeichnen (auch wenn die Kommission nach wie vor gewisse Zuständigkeiten für den Haushaltsvollzug behalten hat). Nach Annahme der Verordnungen 975/99 und 976/99 und der Übertragung der GASP-Haushaltlinie für Wahlen auf Kapitel B7-70 (Europäische Initiative für Menschenrechte und Demokratie) bietet sich nunmehr die Möglichkeit für eine kohärente und transparente Finanzierung.

Trotz der unbestrittenen Bedeutung der Wahlunterstützung für die Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung wird nicht in allen Länderstrategiepapieren darauf verwiesen, selbst wenn eindeutig Aktionsbedarf in diesem Bereich unter Verwendung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit besteht.

Es ist eine engere Koordinierung zwischen Rat, Kommission und Parlament erforderlich

Zwischen Kommission, Europäischem Parlament (EP) und Rat ist eine intensivere Koordinierung erforderlich. Die verschiedenen EU-Organe müssen ihre jeweiligen Rollen neu definieren und untereinander abstimmen. Generell herrscht die Auffassung vor, bei den interinstitutionellen Wahlaktionen herrsche allzu große Komplexität und Mangel an Transparenz.

Dem EP kommt eine besondere Rolle zu, denn es fühlt sich Menschenrechten und Demokratie besonders verpflichtet, und die MEP verfügen als gewählte Volksvertreter über profunde Kenntnisse in allen Wahlfragen. Die Beteiligung von Beobachtern des EP gestaltete sich jedoch aufgrund der mangelnden Koordinierung

¹⁴ Vgl. 1999/468/EG: Beschluß des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17.7.1999, S.23.

schwierig. Die spezifische Aufgabe der MEP im Rahmen der EU-Wahlunterstützungsstrukturen ist noch festzulegen.

Aus der Koordinierung mit anderen internationalen Akteuren ist eine Delegation von Zuständigkeiten, aber keine echte Partnerschaft geworden

Es bedarf der Koordinierung mit anderen internationalen Akteuren, denn durch Synergien lassen sich Wirkung und Effizienz steigern und der Spielraum für Verhandlungen mit den begünstigten Ländern vergrößern. Die Koordinierung mit anderen internationalen Akteuren bringt mehrere Vorteile mit sich, wie z.B. eine gemeinsame Mission zur Ermittlung des Bedarfs und zur Einigung über die Aufgabenverteilung, Einsatz und Ausbildung von Beobachtern, Beurteilung der Wahlen und Informationsaustausch in allen Phasen.

Koordinierung sollte jedoch stets Partnerschaft und nicht Delegation von Verantwortung bedeuten. Aufgrund fehlender Managementkapazitäten für die Durchführung umfassender Aktionen an Ort und Stelle hat die EU häufig die Verantwortung an andere internationale Akteure wie OSZE und UN übertragen¹⁵. Im geographischen Zuständigkeitsbereich der OSZE war die EU systematisch unter der Schirmherrschaft von OSZE/BDIMR tätig. In allen Fällen hat darunter das Profil der EU gelitten und wurde, wie der Rechnungshof unterstrichen hat, die Kontrolle der Verwendung der Gemeinschaftsmittel erschwert. Es besteht ganz klar die Gefahr, daß die EU nicht mehr als politischer Akteur auftritt, sondern nur noch anderen als Bank zur Finanzierung ihrer Aktionen dient, insbesondere solange die Probleme der EU-Verfahren und des Know-hows nicht angegangen werden.

Es besteht keine Standardvereinbarung zwischen der EU und den meisten internationalen Organisationen, die ebenfalls Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung betreiben. Daraus ergeben sich größere Schwierigkeiten, wie z.B. bei der Einhaltung der EU-Vorschriften für die Mittelverwaltung, ungleiche Behandlung von Mitarbeitern wegen unterschiedlicher Beschäftigungsbedingungen der EU und der anderen Organisationen, unscharfes Profil der EU und Diskrepanzen bei der Bewertung von Wahlen.

Die EU-Maßnahmen wurden in vielen Fällen nicht ausreichend in der Öffentlichkeit wahrgenommen

Eine sichtbare Unterstützung von Wahlen verdeutlicht das Engagement der EU für die Demokratisierung und die nachhaltige Entwicklung. Sowohl seitens der Mitgliedstaaten als auch des Europäischen Parlaments wurde der Vorwurf laut, die EU sei bei Wahlen, die mit EU-Mitteln unterstützt wurden, nicht sichtbar genug aufgetreten. Die mangelnde Sichtbarkeit ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, wie das Fehlen einer klaren Politik der EU und der zur Umsetzung dieser Politik erforderlichen Instrumente. Und das Beschließen einer gemeinsamen GASP-Aktion ist noch lange kein Garant für eine größere Sichtbarkeit (Nigeria 1999). Als weiterer Faktor wäre die Tatsache zu nennen, daß die EU häufig unter dem Schirm anderer internationaler Akteure beteiligt ist. So war beispielsweise bei den Wahlen in Bosnien und Albanien, die von der OSZE betreut wurden, nur viel zu selten von der

¹⁵ Für gemeinsame EG/UNDP-Aktionen z.B. zur Unterstützung demokratischer Wahlen standen 23 Mio. € bereit.

EU die Rede. In anderen Fällen (wie Palästina und Nigeria) war das Problem eine unzureichende Medienpräsenz. Anders als z.B. die Vereinigten Staaten betraut die EU keine im Ruhestand lebenden hochrangigen Politiker mit einer solchen Aufgabe.

Die Ressourcen müssen zu den politischen Zielen passen

Leider gingen die zunehmenden Aktionen im Bereich Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung nicht mit einer Vergrößerung der Mitarbeiterzahlen und deren Ausbildung in Brüssel oder an Ort und Stelle einher. Es ist jedoch von großer Bedeutung, daß die Politik der EU in diesem Bereich von einer angemessenen Zahl von Mitarbeitern mit entsprechender Erfahrung umgesetzt wird.

Die EU-Verfahren behindern rechtzeitige Entscheidungen und deren baldige Umsetzung

Die Verfahren der EU für Projekte der finanziellen und technischen Zusammenarbeit sind für die Unterstützung von Wahlen nur wenig geeignet. Üblicherweise treffen die Einladungen zur Wahlbeobachtung erst sehr spät ein. Gelegentlich werden politisch wichtige Wahlen auch sehr kurzfristig angesetzt. Häufig erfolgen Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung durch die EU unter politisch instabilen Verhältnissen wie z.B. in einer Nachkriegssituation (Bosnien), nach einer Diktatur (Nigeria) oder in einer Staatskrise (Albanien). Erforderlich ist in solchen Zusammenhängen Flexibilität, die allerdings mit den derzeitigen Haushaltsvorschriften nicht gegeben ist, weshalb es außerordentlich schwierig ist, rechtzeitig ein Wahlbeobachtungsprogramm vorzubereiten und durchzuführen und dabei die geltenden Vorschriften anzuwenden. Gerade auf dieses Problem hat auch der Rechnungshof in seinem Bericht über die Wahlen in Palästina 1996 hingewiesen. Im Fall Indonesien (1999) konnte nur mit Rückgriff auf Sonderverfahren nach der Verordnung über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas (PVD/ALA) die erforderliche Finanzierung gesichert werden, doch traf das für die technische Hilfe zuständige Team zu spät ein, um noch den erwarteten Beitrag leisten zu können. Geboten ist also ein schnelleres Entscheidungsverfahren, das trotzdem dem Bedarf an Finanzkontrolle und finanzieller Verantwortung gerecht wird.

Die Methoden für die Auswahl der Beobachter sind nicht einheitlich und daher verwirrend

Je nach dem auswählenden Mitgliedstaat bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Beobachtern, auch bezüglich ihrer Vertragsbedingungen und Bezahlung. Auswahl, Einstellung und Bezahlung können durch verschiedene Institutionen erfolgen. In der jüngsten Vergangenheit hat die Kommission Beobachter bezahlt, die von den Mitgliedstaaten ausgesucht und von anderen Institutionen engagiert worden waren. Ferner trägt zur Verwirrung bei, daß je nach Operation die engagierende Stelle eine andere sein kann, so z.B. die Europäische Kommission (Togo und Kambodscha), die für die Koordinierung der Mission zuständige internationale Organisation, wie z.B. UNDP (EU-Kernteam in Indonesien) oder die UNV (Beobachter in Nigeria und Indonesien).

Die Wahlbeobachter der EU brauchen bessere Schulung und Anleitung an Ort und Stelle

Gut Geschulte Beobachter sind für die Qualität und Glaubwürdigkeit von Wahlbeobachtungsmissionen von entscheidender Bedeutung. In spannungsreichen oder konfliktgeladenen Situationen können etwaige Defizite von den lokalen Akteuren ausgenutzt werden, und zwar sowohl von den Behörden als auch der Opposition. Außerdem können schlecht ausgebildete oder unerfahrene Beobachter eine Gefahr für ihr eigenes Leben, das der Kollegen und der einheimischen Bevölkerung darstellen.

4. EIN NEUER RAHMEN FÜR WAHLUNTERSTÜTZUNG UND WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE EU

Im folgenden seien die bisherigen Lehren sowie der neue rechtliche und haushaltsrechtliche Rahmen für die Unterstützung und Beobachtung von Wahlen durch die EU kurz dargestellt und einige Empfehlungen für die Zukunft formuliert.

4.1. Die rechtliche Situation

Der rechtliche Rahmen für die Unterstützung von Wahlen in Drittländern durch die EU waren bis vor kurzem die Rechtsinstrumente (1. und 2. Pfeiler), in denen es um das Land geht, in dem Wahlen abgehalten werden sollen bzw. die Region, zu der dieses Land gehört. Bei diesen Instrumenten handelte es sich entweder um internationale Abkommen (z.B. das Abkommen von Lomé mit den AKP-Ländern oder die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den NUS¹⁶) oder die jeweilige Verordnung über die Beziehungen zu dem Land, in dem die Wahlen stattfinden sollten (z.B. PHARE, TACIS oder die Verordnung zu den ALA-Entwicklungsländern). Bei Wahlbeobachtung im Rahmen der GASP war die Rechtsgrundlage die einschlägige gemeinsame GASP-Aktion bezüglich der Beobachtung der Wahlen in einem bestimmten Land durch die EU.

Am 29. April 1999 verabschiedete der Rat zwei neue Verordnungen (975/99 und 976/99) mit der eine spezifische Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Gemeinschaft, die „zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ in Drittländern beitragen, geschaffen wurde. In beiden Verordnungen wird der gleiche Ausschuß für ihre Durchführung benannt; sie unterscheiden sich lediglich bezüglich ihres geographischen Anwendungsbereichs und ihrer Rechtsgrundlage (Art. 308, ex-Artikel 235) EGV für Länder aus den Bereichen TACIS, PHARE, MEDA und OBNOVA¹⁷, und Art. 179 (ex-Artikel 130w) EGV für Entwicklungsländer¹⁸). In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe f) bzw. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f) heißt es dort nämlich, daß die Europäische Gemeinschaft technische und finanzielle Hilfe für Maßnahmen leistet, mit denen die Demokratisierung gefördert wird, insbesondere:

- f) „Begleitung von Wahlen, insbesondere durch Unterstützung unabhängiger Wahlausschüsse, Gewährung materieller, technischer und juristischer Hilfe bei der Wahlvorbereitung, einschließlich der Zusammenstellung der Wählerverzeichnisse, durch Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von*

¹⁶ Menschenrechtsklauseln sind im allgemeinen Bestandteil von Abkommen mit Drittländern geworden.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999. ABl. L 120 vom 8.5.1999, S.8.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999. ABl. L 120 vom 8.5.1999, S.1.

spezifischen Gruppen - insbesondere Frauen - an den Wahlen und durch Ausbildung von Wahlbeobachtern¹⁹

Seit Inkrafttreten dieser Verordnungen (975/99 und 976/99) erfolgt die Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU nunmehr ausschließlich im Rahmen des ersten Pfeilers. Der größte Teil der Finanzmittel, insbesondere was die Hilfe für die staatlichen Akteure anbetrifft, wird im Rahmen der Verordnungen oder Abkommen bezüglich der Beziehungen zu Drittländern bereitgestellt. Dazu gehören die Finanzmittel, die im Rahmen von ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA und des Lomé-Abkommens verfügbar sind. Ferner wird insbesondere zur Förderung der nichtstaatlichen Aktivitäten auf die Mittel im Rahmen der neuen Menschenrechtsverordnungen und des Kapitels B7-7 zurückgegriffen (siehe Abschnitt 4.3.1).

Künftig erfolgen Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU ausschließlich im Rahmen des ersten Pfeilers und hier hauptsächlich nach den Verordnungen oder Abkommen über die Beziehungen zu Drittländern sowie nach den neuen Menschenrechtsverordnungen

4.2. Der Entscheidungsprozeß in der EU und die Rolle der einzelnen Organe

Bisher wurde die politische Entscheidung häufig im Rahmen der GASP getroffen, der Finanzierungsbeschluß hingegen im Gemeinschafts- oder GASP-Kontext gefaßt. Nach Annahme der beiden Menschenrechtsverordnungen 975/99 und 976/99 muß der Beschluß sowohl über die Gewährung von Wahlunterstützung als auch über die Entsendung von EU-Wahlbeobachtern auf der Grundlage von Kommissionsvorschlägen im Rahmen des ersten Pfeilers gefaßt werden.

Da der Kommission bezüglich der Vorschläge für Wahlunterstützung und -überwachung durch die Gemeinschaft eine Schlüsselrolle zukommt und die externen Akteure sich für eine zentrale Anlaufstelle ausgesprochen haben, prüft die Kommission derzeit die Möglichkeiten für die Einrichtung eines ständigen Büros für Wahlangelegenheiten innerhalb der Kommissionsdienststellen, das horizontal für Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung verantwortlich zeichnet. Diese Stelle hätte die Aufgabe, alle Ersuchen um Wahlaktionen der Gemeinschaft zu koordinieren und würde auf der Grundlage seiner Erfahrungen und Verbindungen zu den Experten eine Beratungsfunktion übernehmen, während die für das jeweilige geographische Gebiet zuständigen Referate weiterhin die Federführung bei der Planung und Durchführung von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung in den betreffenden Ländern hätten.

¹⁹

Weitere wichtige Absätze:

(c) „Förderung des Pluralismus sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der Bürgergesellschaft. Hierzu ist es erforderlich, die als Garanten des pluralistischen Charakters der Gesellschaft notwendigen Einrichtungen, einschließlich der Nichtregierungsorganisationen (NRO), zu stärken, die Unabhängigkeit und das verantwortliche Handeln der Medien zu fördern sowie für die Pressefreiheit und die Achtung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit einzutreten.“

(e) „Förderung der Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungsprozessen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, insbesondere durch Förderung einer gleichberechtigten Beteiligung von Männern und Frauen im Rahmen der Bürgergesellschaft sowie am wirtschaftlichen und sozialen Leben“.

Ein solches Büro für Wahlangelegenheiten würde für Geschlossenheit im Vorgehen der EU sorgen und die Umsetzung der Aktionen erleichtern. Es würde seine Tätigkeit mit den geographisch zuständigen Referaten im Hinblick auf die Ex-ante-Evaluierungen der vorgeschlagenen Maßnahmen koordinieren. Es wäre gewissermaßen das institutionelle Gedächtnis der EU und würde als solches detaillierte Aufzeichnungen über die Wahlaktionen der Gemeinschaft führen und die Berichte der Chefbeobachter, Mandate, Finanzierungsabkommen, Pro-forma-Abkommen mit Regierungen, Vereinbarungen mit den UN, der OSZE usw. sowie andere relevante Materialien aufbewahren. Zu den Aufgaben des Büros für Wahlangelegenheiten könnten auch die Erarbeitung von Methoden (z.B. von Leitlinien für die Organisation von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung) und der Aufbau eines Rahmens für die Schulung sowohl von technischen Beratern als auch von Beobachtern einschließlich der Erstellung eines Handbuchs der EU über die Arbeit dieser Mitarbeiterkategorien gehören (in Ausarbeitung). Zudem könnte es die Einstellung und Schulung der Beobachter beaufsichtigen und eine Liste von Wahlexperten und -beobachtern zusammenstellen.

Über das Büro für Wahlangelegenheiten würde die Kommission durch folgendes Verfahren für die erforderliche Planung und Koordinierung mit den anderen EU-Organen sorgen:

- Zu Beginn jeden Jahres führt die Kommission einen Meinungsaustausch mit den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates (COHOM und geographische Arbeitsgruppen), den Mitgliedstaaten (Menschenrechtsausschuß) und dem Europäischen Parlament auf der Grundlage eines jährlich vom Büro für Wahlangelegenheiten in Absprache mit dem Referat des Hohen Vertreters für die GASP zu erstellenden Kalenders der anstehenden Wahlen (Diese Aufgabe wird derzeit von der Ratspräsidentschaft wahrgenommen). Mit Hilfe der geographischen Referate und der Delegationen wird dieser Kalender im Jahresverlauf auf dem jeweils neuesten Stand gehalten.
- Im Mittelpunkt dieses Meinungsaustauschs sollte die Frage stehen, ob Wahlunterstützung bzw. -beobachtung überhaupt angeraten ist und wie eine eventuelle Mitwirkung unter Berücksichtigung der Gesamtstrategie der EU aussehen könnte. Auf diese Weise ließe sich die Planung des Ressourceneinsatzes durch Kommission, Parlament und Rat vereinfachen.
- Die Kommission entscheidet dann nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten in dem dafür zuständigen Gremium und unter Beachtung der Vorschriften der einschlägigen Verordnung von Fall zu Fall darüber, ob eine Unterstützungs- bzw. Beobachtungsmission vorgeschlagen werden soll. Die Mitgliedstaaten können die Bewertungen der EU-Missionsleiter einbringen und ferner über die Diskussionen in den Arbeitsgruppen des Rates und dem zuständigen Ausschuß der Mitgliedstaaten mitwirken. Auch die Ausschüsse des Europäischen Parlaments für auswärtige Angelegenheiten und Entwicklung können ihre Ansicht äußern und Stellungnahmen abgeben.

In den anschließenden Diskussionen in den Arbeitsgruppen des Rates sowie mit dem Europäischen Parlament könnten dann die Ergebnisse eventueller Bedarfsermittlungsmissionen ausgewertet und die Art einer möglichen Beteiligung der EU diskutiert werden. Ferner könnte über die Beteiligung von MEP und der Mitgliedstaaten an der Beobachtermission gesprochen werden, für Komplementarität

der von der Europäischen Gemeinschaft bzw. den Mitgliedstaaten finanzierten Beobachter gesorgt und könnten Vereinbarungen bezüglich der Koordinierung an Ort und Stelle einschließlich der Rolle einer eventuell in das Land zu entsendenden Wahleinheit getroffen werden.

Falls es eine solche EU-Wahleinheit gibt, sollte sie alles daran setzen, alle Teilnehmer sowohl von der EU als auch aus den Mitgliedstaaten in ihre Arbeit einzubeziehen. Die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten bezüglich der Nutzung gemeinsamer Einrichtungen sowie aller Aspekte des EU-Beitrags insgesamt sollte so früh wie möglich beginnen.

Dem Europäischen Parlament als der gewählten parlamentarischen Vertretung der EU kommt bei der Wahlbeobachtung eine Schlüsselrolle zu; daher sollte es schon in einer frühen Phase in die gemeinsame Planung von Wahlmissionen eingebunden werden. Bei reinen EU-Wahlmissionen müßten die MEP eine besondere Rolle übernehmen und umfassend ihre Erfahrungen mit Wahlen und parlamentarischer Arbeit sowie ihr Know-how in Sachen Verbindungen zu gesellschaftlichen Gruppen, politischen Parteien usw. einbringen. In jedem Wahlbeobachtungsteam der EU sollte für MEP ein fester Platz reserviert sein. Die Zusammenstellung einer Gruppe von MEP mit einschlägigen Erfahrungen läge beim Europäischen Parlament.

Zur Festlegung der jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche sollten der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament geeignete Vereinbarungen über Wahlbeobachtung treffen, für die einige der weiter oben gemachten Vorschläge als Ausgangsbasis dienen könnten. Mit der Einrichtung zentraler Anlaufstellen in den drei Organen ließe sich auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit in Wahlangelegenheiten erleichtern.

- *Die Kommission wird die Möglichkeiten für die Einrichtung eines Büros für Wahlangelegenheiten prüfen, das zur Unterstützung der geographischen Referate und der Delegationen horizontale Koordinierungs- und Planungsaufgaben wahrnimmt, einschließlich der Ex-ante-Evaluierungen, und mit den anderen EU-Organen und sonstigen Gremien in Kontakt steht*
- *Bessere jährliche Planung*
- *Spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der MEP*
- *Der Rat, das Parlament und die Kommission sollten geeignete Vereinbarungen über Wahlbeobachtungsmissionen treffen.*

4.3. Finanzierung

4.3.1. Quellen

Ausgaben für Wahlen sind Ausgaben, die eigentlich von dem betreffenden Land als Aufwendungen zur Sicherung des Rechtsstaats übernommen werden sollten. Wo immer möglich sind Wahlen also aus dem Staatshaushalt des Landes zu finanzieren. Sollten diese Mittel zur Deckung der Kosten für die Wahlen insgesamt nicht ausreichen, sollte die Europäische Gemeinschaft die Unterstützung vor allem aus dem Haushalt für Zusammenarbeit gewähren, der zur Unterstützung von Regierungsprogrammen gedacht ist. Dies entspricht auch dem

entwicklungspolitischen Konzept, wonach eine Verbindung zwischen politischen Ereignissen und nachhaltiger Entwicklung herzustellen ist und das betreffende Land voll die Verantwortung für die politische Entwicklung übernehmen soll. Darüber hinaus werden so die EU-Verträge (Art. 11 VEU und Art. 177 EGV) sowie die Menschenrechtsklauseln in Abkommen mit Drittländern und in den EG-Rechtsvorschriften respektiert.

Bislang wurde die Wahlunterstützung durchweg aus dem ersten Pfeiler, Wahlbeobachtung hingegen aus dem ersten oder zweiten Pfeiler bzw. aus einer Kombination beider finanziert, wobei die Mitgliedstaaten in einigen Fällen zusätzliche Beiträge leisteten. Wenn die Wahlbeobachtung auf eine gemeinsame GASP-Aktion zurückzuführen war, reichten die Mittel nie zur Deckung aller Ausgaben für die Beteiligung der EU aus, weshalb es dann zu Kombinationen mit anderen Gemeinschaftsaktionen kam (z.B. Palästina, Bosnien, Nigeria).

Nach Inkrafttreten der beiden Verordnungen 975/99 und 976/99 wurde deutlich, daß in Zukunft Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung insgesamt aus dem ersten Pfeiler finanziert werden. Es greift der Komplementaritätsgrundsatz: Die Mittel für eine Aktion in einem bestimmten Land werden hauptsächlich nach Rechtstexten über Zusammenarbeit gewährt (Lomé-Abkommen, ALA-Entwicklungsländer, OBNOVA, PHARE, TACIS usw.). Themenbezogene Aktionen wie Schulung, Medienarbeit, Staatsbürgerkunde und Wählerinformation sollten aus Kapitel B7-70 finanziert werden. Zwar wurde im Rahmen dieses Kapitels eine spezifische Haushaltslinie (B7-709) zur Unterstützung des Übergangs zur Demokratie und Überwachung von Wahlen geschaffen, doch wird deren Mittelansatz nicht ausreichen, um sämtliche Wahlbegleitungs- und Wahlbeobachtungsmissionen zu finanzieren, die üblicherweise in einem Haushaltsjahr auf die Gemeinschaft zukommen. Der Rückgriff auf die für die Kooperationsinstrumente zugewiesenen Mittel ist daher auch weiterhin unumgänglich. Außerdem werden die Zuschüsse aus Kapitel B7-70 im wesentlichen für die Unterstützung von NRO und internationalen Organisationen gewährt. Die Mitgliedstaaten können natürlich zusätzliche Mittel bereitstellen²⁰.

4.3.2. *Geschwindigkeit*

Die Kommission prüft mehrere Möglichkeiten, um die Beschlüsse über die Mittelbindungen und die Umsetzung von Maßnahmen zu beschleunigen und zu vereinfachen. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der vorausschauenden Planung und den reaktiven Maßnahmen; letztere betreffen Wahlen, die so kurzfristig angesetzt werden, daß eine vorausschauende Planung schwierig ist.

Vorausschauende Planung:

Die Beschlußfassung und die Umsetzung können durch folgendes erleichtert werden:

- Bessere jährliche Planung (siehe Abschnitt 4.2)
- Erörterung der Frage der Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung und der Unterstützung der Demokratisierung - einschließlich Wahlen - in den Kooperationsstrategien für die einzelnen Drittländer.

²⁰ Vgl. Anhang II „Herkunft der Mittel für die Finanzierung von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU“.

- Zweckbindung eines angemessenen Betrags innerhalb der einzelnen geographischen Haushaltslinien, auf den zurückgegriffen werden kann, wenn im Laufe eines Jahres Wahlen angesetzt werden.
- Abschluß von Rahmenvereinbarungen mit Partnern, die über das erforderliche Fachwissen und die nötigen Erfahrungen verfügen, z.B. in den Bereichen Beratung bei der Ausarbeitung von Wahlgesetzen, Wahlverwaltung, Logistik, Medien, Wählerinformation oder auch bezüglich bestimmter Regionen. Diese Partner würden im Rahmen eines transparenten Auswahlverfahrens ermittelt werden. Die Vereinbarungen würden dann kurzfristig durch Ad-hoc-Finanzierungsvereinbarungen ergänzt werden, sobald sich der Bedarf an einer bestimmten Dienstleistung ergibt. Dies bedeutete Flexibilität im Management, Zeitersparnis (der administrative Aufwand würde geringer) und Bündelung von Erfahrung, da für Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung ein breites Know-how erforderlich ist, über das am ehesten Fachleute verfügen.

Reaktive Maßnahmen:

- Die Dringlichkeitsverfahren nach den Ratsverordnungen 975/99 und 976/99 (Art. 14 und Art. 15) geben der Kommission die Möglichkeit, bei „plötzlichem und unvorhersehbarem Bedarf“ Mittel rasch zu binden, nachdem die Mitgliedstaaten konsultiert wurden und fünf Arbeitstage Zeit hatten, um Einwände zu erheben. Dringlichkeitsverfahren sind auch in den Geschäftsordnungen der Ausschüsse vorgesehen, die an der Umsetzung der Programme im Rahmen von TACIS, PHARE, OBNOVA und der Programme für die ALA-Entwicklungsländer beteiligt sind. Allerdings bieten diese Verfahren keine Lösung für etwaige nachgelagerte Verzögerungen.
- Zu erwägen ist die Einführung beschleunigter Verfahren, insbesondere die Schaffung der Voraussetzungen für rasche Einsätze. Dies würde voraussetzen, daß die EU-Wahlexperten innerhalb kurzer Zeit ermittelt und eingestellt werden können. Im Rahmen der OSZE könnte die EG beispielsweise ein bis zwei Experten in die BDIMR-Wahlteams entsenden, die die Kurzzeit-Beobachter (KZB) aus den EU-Mitgliedstaaten unterstützen und ausbilden könnten.

- *Finanzierung der Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung aus dem ersten Pfeiler (hauptsächlich auf der Grundlage der Rechtstexte über die Zusammenarbeit sowie aus Kapitel B7-70).*
- *Beschleunigung und Vereinfachung der Beschlußfassung und der Umsetzung*

4.4. Strategie für Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung

Dieser Abschnitt betrifft die Strategie und die Ziele der EU auf dem Gebiet der Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung. Die Abschnitte 4.4.1 und 4.4.2 befassen sich mit den Kriterien für die Entscheidung, ob EU-Maßnahmen angebracht sind oder nicht. Eine EU-Gesamtstrategie für die Mitwirkung der EU an Wahlen liegt bislang nicht vor. Kürzlich vereinbarte der Rat jedoch Kriterien für die Entsendung einer Beobachtungsmission sowie für die Einstellung und das Auftreten von Wahlbeobachtern (Anhänge III und IV).

Die EU-Strategie sollte auf den bisherigen Erfahrungen und der bereits geleisteten Arbeit aufbauen und:

- sich von klaren Zielen und vom Grundsatz der Partnerschaft zwischen der EU und dem Land, in dem die Wahlen stattfinden, leiten lassen. Die Gemeinschaft sollte der Regierung des Gastlandes bei Aufbau und Ausbau eines eigenen, unabhängigen Know-hows bezüglich der Abhaltung von Wahlen behilflich sein, die auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beruhen. Bei den in Betracht kommenden Ländern sollte dies in den Länderstrategiepapieren berücksichtigt werden.
- die Schaffung von Abhängigkeit vermeiden; daher sollte Hilfe nur bei echtem Bedarf geleistet werden;
- die Möglichkeit bieten, unter Zugrundelegung der festgelegten Kriterien (siehe unten) fallweise Entscheidungen über die Bereitstellung von Unterstützung seitens der Gemeinschaft und die Entsendung von Beobachter zu treffen und die EG-Wahlaktivitäten an veränderte Situationen anzupassen, so daß die Maßnahmen gegebenenfalls beendet werden können, sobald die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind;
- die Komplementarität von Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung sicherstellen, sofern beides erforderlich ist. Unter den meisten Gegebenheiten handelt es sich um einander ergänzende Elemente, die dem Erreichen der Ziele der EU dienen;
- den Aufbau des eigenen Know-hows im Land fördern und gegebenenfalls nationalen Wahlausschüssen und den an staatsbürgerlicher Erziehung und Wählerinformation beteiligten NRO und gesellschaftlichen Gruppen Unterstützung bieten;
- nach einer Wahl eine anhaltende Wirkung sicherstellen. Gegebenenfalls können der Regierung mittelfristig technische Berater zur Verfügung gestellt werden, die bei der Beseitigung von Schwachpunkten in Wahlverwaltung und Rechtsstaat behilflich sind;
- den Pluralismus fördern, und zwar sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene, die für den Erhalt einer pluralistischen Gesellschaft erforderlich ist. Hierzu gehören die Unterstützung örtlicher NRO und sonstiger örtlicher Akteure, die u.a. dazu befähigt werden sollen, verstärkt zum Aufbau der Kapazitäten vor Ort beizutragen. Genauso wichtig sind die Förderung unabhängiger und verantwortungsbewußter Medien sowie die Wahrung der Vereinigungsfreiheit. In manchen Fällen kann es geboten sein, bei Wahlen nicht die Regierung, sondern eher die Arbeit örtlicher NRO zu unterstützen;
- Partnerschaften mit NRO fördern und die Möglichkeit bieten, aus deren Erfahrungen zu lernen. Die EU sollte gezielte und kohärente Anstrengungen unternehmen, um europäische und einheimische NRO, die ein entsprechendes Mandat und einschlägige Erfahrungen vorweisen können, zu ermitteln und unter Rückgriff auf Kapitel B7-70 in die EU-Wahlunterstützung einzubeziehen. Insbesondere sollte die EU eine verstärkte Mitwirkung - als Wähler oder als Kandidaten - von Frauen und Angehörigen ethnischer

Minderheiten an den Wahlen und den Entscheidungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene anstreben. Außerdem sollte sie freie und pluralistische Medien sowie die staatsbürgerliche Erziehung und die Wählerinformation fördern;

- besonderes Augenmerk auf die Unterstützung für örtliche Beobachter legen, die bei der weiteren Entwicklung der demokratischen Institutionen eine wichtige Rolle spielen können. Sobald die demokratischen Institutionen vorhanden sind und reibungslos funktionieren, sollten EU-Beobachter überflüssig sein. Einheimische Beobachterorganisationen, die von der EU Mittel erhalten, sollten repräsentativ und ausgewogen sein und sich neutral verhalten;
- der korrekten Zusammenstellung der Wählerverzeichnisse und der fairen Abgrenzung der Wahlbezirke besondere Aufmerksamkeit widmen;
- die Selbstregelungsmechanismen fördern, die für ein reibungsloses Funktionieren der Demokratie unerlässlich sind; dazu gehören Überprüfungen durch alle teilnehmenden politischen Parteien in allen Phasen des Wahlprozesses, freie Medien und Überwachung durch „neutrale“ Organisationen aus dem Lande selbst (typischerweise NRO oder kirchliche Organisationen).

Die EU-Strategie sollte fallweise Entscheidungen über die Unterstützung und Beobachtung von Wahlen ermöglichen.

Die EU-Strategie sollte auf die Förderung der einheimischen Kapazitäten und der Nachhaltigkeit ausgerichtet sein.

Die EU-Maßnahmen sollten den Pluralismus fördern und örtliche NRO und örtliche Beobachter unterstützen.

4.4.1. Kriterien für die Wahlbeobachtung

Zur Beurteilung der Frage, ob die Ziele der EU erreichbar sind, müssen bestimmte Kriterien formuliert werden. Nach Auffassung der Kommission bieten die am 28. Juni 1998 (Anhang III) verabschiedeten Kriterien des Rates eine solide Grundlage für die Beantwortung der Frage, ob die EU eine Wahlbeobachtungsmission entsenden soll. Neben der Bedeutung des Landes für die EU sind drei weitere Fragen ausschlaggebend:

- Ist die Mitwirkung der EU angeraten? Um zu vermeiden, daß die EU in eine Lage hineingezogen wird, in der ihre Präsenz einem fragwürdigen Wahlprozeß Glaubwürdigkeit verleiht, ist den relevanten politischen und rechtlichen Faktoren an Ort und Stelle umfassend Rechnung zu tragen. In der Regel sollten folgende Mindestanforderungen erfüllt sein:
 - Tatsächliches allgemeines Wahlrecht;
 - ungehinderte Teilnahme der einzelnen Kandidaten und der politischen Parteien 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.

Aber auch andere wichtige Faktoren sind sorgfältig abzuwägen und in die Bewertung und Entscheidung der EU einzubeziehen, wie die Frage, ob es sich um die erste Wahl nach einer Periode des Konflikts oder der Unterdrückung handelt und ob die Wahlen einen Friedensprozeß begleiten und die Möglichkeit der Rückkehr von Flüchtlingen in Aussicht stellen.

- Ist die Mitwirkung der EU **durchführbar**? Selbst wenn die Möglichkeit besteht, daß freie und faire Wahlen stattfinden, sollte die EU nur dann Wahlbeobachter in ein Land entsenden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
 - Die anerkannte Regierung des Gastlandes hat die EU offiziell ersucht, die Wahl zu überwachen. Zwar sollte unter gewissen Umständen ein offizielles Ersuchen der Regierung vorliegen, doch kann auch ein eindeutiger Hinweis auf die Bereitschaft der Regierung zur Aufnahme von EU-Beobachtern, selbst wenn dieser nicht offiziell zum Ausdruck gebracht wird, ausreichen;
 - die Regierung des Gastlandes ist bereit, spezifischen Ersuchen der EU um Änderungen oder Verbesserungen an der Wahlvorbereitung nachzukommen;
 - der Einsatz der EU-Beobachter wird von allen wichtigen an der Wahl teilnehmenden politischen Parteien oder Kandidaten unterstützt;
 - die EU hat die politischen Entwicklungen in dem Gastland bereits früher eine Zeitlang beobachtet;
 - der Zeitplan ist so gestaltet, daß die Leiter der EU-Monitoringteams die Möglichkeit haben, sich rechtzeitig an Ort und Stelle zu begeben.
- Ist die Mitwirkung der EU **nützlich**? Normalerweise verleiht eine Beobachtungsmission eine gewisse Legitimität, leistet einen Beitrag zur Vertrauensbildung und wirkt immer betrugsabschreckend. Wahlbeobachtung ist jedoch ein kostspieliges Geschäft. Daher müssen Prioritäten gesetzt werden, und der Nutzen muß teilweise am Kosten-Nutzen-Verhältnis gemessen wird. So kann eine Wahlmission durchaus angeraten und durchführbar, aber nur von geringem Nutzen sein (z.B. Guatemala 1999). Dieses Konzept des „Nutzens“ ist weitgehend technisch bestimmt und muß bei einer Beurteilung durch die EU der Frage gegenübergestellt werden, ob die Gesamtbeziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Land und die allgemeinen Ziele der EU eine Präsenz der EU bei den Wahlen „politisch nützlich“ erscheinen lassen.

Normalerweise verfügen alle EU-Wahlmissionen über ein schriftliches Mandat, das mit der Regierung und den Wahlbehörden des Landes vereinbart wurde, in dem die Wahlen beobachtet werden sollen. Das Mandat sollte Auskunft geben über die Ziele und Erfordernisse der Beobachtungsarbeit und damit den Beobachtern Bewegungsfreiheit und freien Zugang zu allen politischen Parteien, Kandidaten und amtlichen Wahlhelfern sowie zu allen Wahl- und Stimmenaushilfslokalen gewähren. Darüber hinaus sollten den Beobachtern alle erforderlichen Informationen über den Wahlprozeß bereitgestellt werden. Die persönliche Sicherheit der Beobachter sollte ebenfalls gewährleistet sein.

Für einen Beschluß über die Entsendung von Beobachtern sollte maßgeblich sein, ob eine solche Maßnahme angeraten, durchführbar und nützlich ist. Die Kriterien des Rates von 1998 für die Entsendung von EU-Beobachtermissionen sind weiterhin eine gute Grundlage für die Beschlußfassung.

Die EU-Wahlbeobachtungsmissionen sollten über ein mit der Regierung des Gastlandes vereinbartes Mandat verfügen.

4.4.2. Kriterien für Wahlunterstützung

Da die Europäische Gemeinschaft nicht alle Wahlen finanziell unterstützen kann und sollte, stellt sich die Frage: Welche Wahlen sollten unterstützt werden? Bisher hat die EU üblicherweise die ersten oder zweiten allgemeinen Wahlen in Ländern betreut, die einen Übergangsprozeß eingeleitet haben. Die Frage, ob die Unterstützung nationaler oder auch lokaler Wahlen wünschenswert ist, sollte allerdings fallweise geprüft werden, wobei der Gesamtstrategie der EU, der politischen Bedeutung und dem Demokratiepotezial der Wahl selbst Rechnung zu tragen ist, ferner der Bedeutung des Landes für die EU und gewissen Sparzwängen.

Der Rat hat keine Kriterien für die Gewährung von Wahlunterstützung festgelegt, und sie sind vermutlich schwieriger zu umreißen als die Kriterien für die Wahlbeobachtung. Sie könnten jedoch folgendes umfassen:

- es muß ein Ersuchen der Regierung des Gastlandes um eine EG-Wahlunterstützung vorliegen;
- die wichtigsten politischen Parteien und andere potentielle Partner (z.B. NRO, gesellschaftlich relevante Gruppen, Frauenverbände, Journalistenvereinigungen usw.) müssen dem Programm für die Wahlunterstützung durch die EG zugestimmt haben;
- die EU hat die politische Lage im Gastland schon früher beobachtet oder hat dort bereits Entwicklungsprogramme durchgeführt;
- ein angemessener Vorbereitungszeitraum;
- Bewegungsfreiheit für die Mitglieder des Wahlunterstützungsteams der EU und freier Zugang für sie zu wichtigen Ministerien und anderen, nicht zur Regierung gehörenden Stellen;
- freier Zugang zu allen für die Arbeit des EU-Wahlunterstützungsteams relevanten Informationen; und

- so weit wie möglich Gewährleistung der persönlichen Sicherheit der Mitglieder des EU-Wahlunterstützungsteams.

Die drei zuletzt genannten Kriterien werden am besten in einer offiziellen Vereinbarung mit dem Gastland schriftlich festgehalten; diese Vereinbarung kann auch das Mandat mit eindeutig umrissenen Zielsetzungen enthalten.

Die Kriterien für die Gewährung von Wahlunterstützung könnten folgendes umfassen: ein Ersuchen der Regierung des Gastlandes, generelle Zustimmung der wichtigsten politischen Parteien, frühere Überwachung der politischen Entwicklung durch die EU oder EU-Entwicklungsprogramme, angemessene Zeitpläne, Bewegungsfreiheit, Zugang zu Informationen und Sicherheit der technischen Berater.

4.5. Wahlbeobachter und Experten

Bezüglich der Auswahl der Beobachter hat man sich auf Kriterien geeinigt (Anhang IX). Im Juni 1998 verabschiedete der Rat einen Verhaltenskodex für EU-Beobachter (Anhang III), der für die Staatsangehörigen aller Länder gilt, die an EU-Beobachtermissionen teilnehmen. Bei Verwendung von Gemeinschaftsmitteln ist die Kommission für die Haushaltsausführung verantwortlich ist, so daß die EU-Wahlbeobachter und Experten eigentlich von der Kommission engagiert werden müßten. Diese Annahme bleibt jedoch so lange unrealistisch, wie für diese Aufgabe keine geeigneten Strukturen und nicht genügend Mitarbeiter zur Verfügung stehen.

Die Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin Kurzzeit-Beobachter für alle von der EU finanzierten Elemente vorschlagen. Zunächst sollte ein bestimmter Anteil an den EU-Beobacherteams "europäischen" Vertretern vorbehalten bleiben, d.h. Mitgliedern des Europäischen Parlaments (solange, bis es einen eigenständigen EP-Mechanismus gibt), Beamten der Kommission und der anderen EU-Organen, europäischen NRO, Facheinrichtungen aus der EU, Teilnehmern an früheren EU-Beobachtermissionen, Teilnehmern an Schulungsprogrammen der EU in Sachen Menschenrechte und Wahlen und EU-Wahlspezialisten. Sämtlicher Beobachter sollten entweder über einschlägige Erfahrungen verfügen oder entsprechend ausgebildet worden sein.

Unabhängig von der sie engagierenden Stelle sollten gleichlautende Bedingungen für Tagegelder und Unterhalt der Beobachter festgelegt werden. Es ist unbedingt darauf zu achten, daß auch weiterhin nur Freiwillige für diese Tätigkeit herangezogen werden, da dies bislang entscheidend zum Engagement und zur Leistung der Kurzzeit-Beobachter der EU beigetragen hat.

Das Büro für Wahlunterstützung der Kommission könnte ein Verzeichnis der an Wahlunterstützung und Langzeitbeobachtung teilnehmenden Wahlexperten der EU erstellen. Dies könnte teilweise auf der Teilnahme an EU-Maßnahmen und -Ausbildungsprogrammen basieren. Die Kommission sollte ferner den Netzzusammenschluß nationaler Datenbanken fördern. Eine gemeinsame EU-Datenbank ist weder realisierbar noch erforderlich..

Bei Verwendung von Gemeinschaftsmitteln überwacht die Kommission die Einstellung der EU-Beobachter, einschließlich der von den Mitgliedstaaten nominierten Beobachter. Von der Kommission nominierte "europäische" Teilnehmer sollten einen bestimmten Anteil der Beobachter ausmachen.

Auch weiterhin werden nur Freiwillige als Kurzzeit-Beobachter herangezogen.

Die Kommission erstellt ein Verzeichnis der EU-Wahlexperten und fördert den Netzzusammenschluß mit den einzelstaatlichen Listen.

4.6. Praktische Hinweise für den Erfolg

Die Erfahrung lehrt, daß folgende Elemente für den Erfolg sowohl von Wahlunterstützungs- als auch Wahlbeobachtungsmissionen eine große Rolle spielen:

- Alle EU-Wahlmissionen brauchen ein klares Mandat der EU-Organe. Dieses Mandat sollte auch die Verbindungen zwischen der Mission und EU-Vertretern wie der Delegation der Kommission und der Präsidentschaft behandeln.
- Es sollte generell eine Bedarfsermittlungsmission stattfinden. Teilnehmen sollten an ihr erfahrene und im strategischen Denken geübte Mitarbeiter der Europäischen Kommission. Auftrag dieser Mission wäre es, die Einstellung des Gastlandes gegenüber einer EU-Beteiligung zu ermitteln, Vorschläge für Umfang und Art der Wahlbetreuung durch die EU zu erarbeiten und zu ermitteln, welche Verbesserungen am Wahlprozeß die EU fordern sollte, bevor sie eine endgültige Entscheidung über eine Beteiligung trifft.
- Aufbau einer EU-Wahleinheit mit einem Kernteam, das alle mit der Wahl verbundenen Aktivitäten koordiniert und folgendermaßen zusammengesetzt sein könnte:
 - 1 Leitender Koordinator / EU Chefbeobachter²¹ mit persönlichem Assistenten
 - 1 Leiter Finanzen und Verwaltung
 - 1 Medienreferent
 - 1 oder 2 Logistiker
 - 1 Experten-Ausbilder / Koordinator des Berichtswesens / Analytiker von Statistiken.
- Alle Elemente, wie das Team für technische Hilfe, unterstehen unmittelbar dem Leiter der EU-Wahleinheit.
- Die EU-Teams für technische Hilfe sollten auf jeden Fall so rechtzeitig an Ort und Stelle eintreffen, daß sie noch einen eindeutigen Beitrag zur Schulung der lokalen Beteiligten leisten können. Dies käme der Qualität der Arbeit der lokalen Akteure zugute und ermöglicht zudem die Sammlung wertvoller Informationen, die für die EU-Wahleinheit hilfreich sind. Eine tatkräftige Technische Hilfe könnte folgende Mitarbeiter umfassen:
 - 1 Team-Koordinator
 - 1 Experte für Wahlkampffinanzierung;
 - 1 Spezialist für staatsbürgerliche Erziehung;

²¹ Die EU sollte ernsthaft in Erwägung ziehen, ihren Vertreter als „Chefbeobachter“ zu bezeichnen. Alle anderen internationalen Gruppen verwenden nämlich auch diese Bezeichnung, und normalerweise benutzt die Presse sowieso diesen Terminus. In diesem Fall ist ein hoher Bekanntheitsgrad wichtiger als kleinliche Streitigkeiten innerhalb der EU.

- mehrere Spezialisten für die Schulung von Frauengruppen, Jugend- und Studentengruppen und Minderheiten;
 - Experten für den Aufbau von Kapazitäten, die mit NRO und Organisationen der Bürgergesellschaft zusammenarbeiten;
 - 1 Spezialist für Ausbildung in Medienfragen;
 - mehrere Ausbilder für einheimische Beobachter und
 - mehrere Spezialisten für die Schulung von Wahlhelfern.
- In den einzelnen Phasen sind regelmäßig Missionsberichte zu erstellen.
 - Alle Beobachter sind zu schulen. Nach ihrer Ankunft im Gastland haben sowohl die Langzeit- als auch die Kurzzeit-Beobachter (LZB/KZB) ein umfassendes, detailliertes Schulungsprogramm zu absolvieren. Durch gemeinsame Kurse werden Leistung und Zusammenhalt der EU-Beobacherteams gestärkt. Alle Bemühungen sollten auf einen gemeinsamen Rahmen für Schulung und Anleitungen für die Praxis abheben, was die Ausbildung von Ausbildern und ein Handbuch für EU-Wahlbeobachter einschließt, für das die Kommission einen Entwurf vorgelegt hat. Bei der Ausbildung in den Mitgliedstaaten für spezifische Missionen können die neuartigen Formen der Online-Kommunikation und -Ausbildung über das Internet genutzt werden. Schulungsinitiativen in Partnerschaft mit der UN oder anderen internationalen oder regionalen Organisationen sind zu unterstützen.
 - Der Einsatz der LZB sollte idealerweise zwei Monate vor dem Wahltag beginnen und auch nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse fortgesetzt werden, um noch die Beilegung von Streitigkeiten in Zusammenhang mit den Wahlen beobachten zu können. Die fachliche Qualität und die innere Einstellung der auf diese Schlüsselposten entsandten Langzeit-Beobachter ist sorgfältigst zu prüfen. Erfolg oder Mißerfolg einer ganzen EU-Wahlbeobachtungsmission stehen oder fallen mit der Leistung der Langzeit-Beobachter sowohl bei der Überwachung als auch bei Schulung oder Berichterstattung. Langzeit-Beobachter sind so einzusetzen, daß sie einen möglichst großen Teil des Wahlgebiets abdecken, dies allerdings in Übereinstimmung mit der Strategie der EU-Mission. Zu den Aufgaben der Langzeit-Beobachter gehört es, Kontakte zu den verschiedenen Ebenen der Wahlverwaltung sowie zu den örtlichen politischen Parteien und gesellschaftlich relevanten Gruppen herzustellen und sie alle zu konsultieren. Ferner beobachten sie die Eintragung der Wähler ins Wählerverzeichnis und die ersten Wahlvorbereitungen, bewerten den Wahlkampf und insbesondere den Aspekt des gleichberechtigten Zugangs aller Kandidaten zu den Medien und öffentlichen Geldern. Sie unterstützen die Schulung einheimischer Beobachter und erstatten regelmäßig dem EU-Chefbeobachter Bericht über alle Aspekte des Wahlprozesses in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Schließlich bereiten sie so gut wie möglich den Einsatz der Kurzzeit-Beobachter vor.
 - Die Kurzzeit-Beobachter (KZB) treffen kurz vor dem Wahltag ein; sie werden zur Beobachtung der Ereignisse am Wahltag und ersten Stimmenaushaltungen eingesetzt. Vor ihrem Einsatz erhalten die Kurzzeit-Beobachter eine umfassende Einweisung durch die EU-Wahleinheit und die Langzeit-Beobachter.

- Alle Beobachter halten sich an den im Juni 1998 vom Rat verabschiedeten Verhaltenskodex.

- ***Klares Mandat der Wahlbeobachtungsmissionen***
- ***Bedarfsermittlungsmissionen***
- ***Die EU-Wahleinheit verfügt über ein Kern-Team***
- ***Alle EU-Elemente unterstehen direkt dem Leiter der EU-Wahleinheit***
- ***Rechtzeitig wird ein EU-Team für technische Hilfe an Ort und Stelle entsandt***
- ***Regelmäßige Missionsberichte.***
- ***Alle EU-Beobachter werden nach gemeinsamen Vorgaben geschult***
- ***Koordinierte Ausbildungsinitiativen mit anderen Organisationen***
- ***Langzeit-Beobachter werden zwei Monate vor dem Wahltag entsandt***
- ***Alle EU-Beobachter halten sich an den Verhaltenskodex des Rates***

4.7. Beurteilung der Wahlergebnisse

Die Beurteilung einer Wahl zusammen mit der Entscheidung darüber, ob eine Beobachtermission entsandt werden soll, ist stets eine politisch heikle Frage. Auf dem Spiel stehen sowohl die politischen Interessen als auch die Glaubwürdigkeit der EU. Die Kommission unterstützt den Beschluß des Rates vom 28. Juni 1998 (Anhang III), in dem die Faktoren für die Beurteilung der Gültigkeit einer Wahl aufgeführt sind:

- Grad der Unparteilichkeit des Wahlleitungsgremiums;
- Ausmaß der Organisations-, Bewegungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit der politischen Parteien, Bündnisse und Kandidaten;
- fairer Zugang zu den Medien für politische Parteien, Bündnisse und Kandidaten;
- Eintragung der Wähler ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder des ethnischen Ursprungs;
- sonstige Aspekte, die die grundlegende Freiheit und Fairneß der Wahl betreffen;
- Abwicklung der Wahl und der Stimmenauszählung in Übereinstimmung mit dem Wahlrecht.

Diese Kriterien sind jedoch je nach Art der Wahl flexibel anzuwenden: Bei Wahlen nach der Beilegung eines Konflikts oder Erstwahlen ist eine gemäßigte Vorgehensweise geboten.

Alle Mitglieder des EU-Wahlteams tragen zur abschließenden Beurteilung der Wahlen bei. Im Sinne einer größtmöglichen Geschlossenheit ist eine möglichst enge regelmäßige Absprache zwischen dem EU-Chefbeobachter, der EU-Präsidentschaft vor Ort, dem Europäischen Parlament und der Delegation der Kommission vor Veröffentlichung des Urteils der EU erforderlich. Hilfreich ist mitunter eine Differenzierung zwischen einer allgemeinen politischen Beurteilung und einer eher technische Beurteilung, in der die verschiedenen Phasen des Wahlprozesses näher

untersucht werden. Mit Erfolg wurde diese Unterscheidung bei der Bewertung der Wahlen in Indonesien vorgenommen: Die politische Beurteilung erfolgte durch die Ratspräsidentschaft, die technische Bewertung wurde vom Leiter der Wahlinheit vorgenommen.

Neben den Wahlergebnisse an sich überwacht und bewertet die Kommission auch die einzelnen aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten EU-Wahlmissionen, und zwar insbesondere unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Wirkung und Nachhaltigkeit²². Es werden regelmäßig externe Evaluierungen durchgeführt. Die Beteiligten vor Ort (Regierung, NRO, Medien) sollten hierzu um Stellungnahme gebeten werden. Außerdem könnte die Meinung unabhängiger Wahlexperten eingeholt werden.

- *Die Beurteilung der Wahlen erfolgt auf der Grundlage des Ratsbeschlusses von 1998; bei Wahlen nach der Beilegung eines Konflikts oder Erstwahlen ist jedoch eine gemäßigte Vorgehensweise geboten.*
- *Die Beurteilung erfolgt nach Konsultation und Absprache mit allen beteiligten EU-Akteuren.*
- *Die Wahlunterstützungsaktionen der Gemeinschaft werden regelmäßig evaluiert.*

4.8. Verbesserung der Sichtbarkeit des EU-Beitrags

Die Begleitung und Unterstützung von Wahlen durch die EU muß in der Öffentlichkeit sichtbar sein, damit das außenpolitische Engagement der EU für die Förderung der Demokratisierung gebührend wahrgenommen wird. Eine größere Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen ergibt sich aus besseren und transparenteren politischen Entscheidungsprozessen und Umsetzungsmechanismen. Das Büro für Wahlanangelegenheiten würde insbesondere sicherstellen, daß Informationen über die EU-Wahlunterstützung über das Internet verfügbar sind. Die Sichtbarkeit darf jedoch nicht zum Selbstzweck werden, und die EU sollte darauf achten, daß sie einzelstaatliche Einrichtungen und Akteure nicht in den Schatten stellt.

Die beste Garantie für eine eigene Identität und eine angemessene Sichtbarkeit sind effizient durchgeführte Maßnahmen. Es wäre hilfreich, wenn die EU-Wahlinheit über einen erfahrenen Medienreferenten verfügen würde, der ein EU-Bürger mit der entsprechenden beruflichen Qualifikation und dem erforderlichen Wissen über die Politiken und Organe der Europäischen Union sein sollte. Idealerweise ist auch der Leiter der EU-Wahlbeobachtungseinheit kontaktfreudig und besitzt Erfahrungen im Umgang mit den Medien. In bestimmten Fällen sollte für diesen Posten eine bekannte europäische Persönlichkeit ausgewählt werden. Ferner sollte das EU-Logo verwendet werden, z.B. auf Kleidungsstücken. Wenn die EU unter dem Schirm einer internationalen Organisation tätig wird, sollte in der offiziellen Vereinbarung die Gewährleistung der Sichtbarkeit des EU-Beitrags ausdrücklich geregelt werden.

- *Veröffentlichung allgemeiner und spezifischer Informationen über die EU-*

²²

Die Relevanz ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den anstehenden Problemen und den Programmzielen. Die Effizienz betrifft das Verhältnis zwischen den durchgeführten Maßnahmen und den Ergebnissen. Die Wirksamkeit hängt vom Verhältnis zwischen den Ergebnissen und den spezifischen Zielen ab, während sich die Wirkung auf das Verhältnis zwischen den spezifischen und den globalen Zielen bezieht.

Wahlunterstützungsaktivitäten im Internet.

- ***Medienfreundlichkeit des Leiters der EU-Wahleinheit, der von einem Medienreferenten unterstützt wird.***
- ***Verwendung des EU-Logos und Einsatz von EU-Werbematerial***
- ***Die Gewährleistung der Sichtbarkeit des EU-Beitrags wird in den Vereinbarungen mit den Partnern ausdrücklich geregelt.***

4.9. Koordinierung mit anderen Organisationen

Im Bereich Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung ist eine ganze Reihe von internationalen Organisationen und NRO tätig. Schon früher hat die EU mit vielen von ihnen zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit erfolgte jedoch häufig in Form einer einfachen Delegation von Verantwortung an andere Organisationen. Die EU wurde dann in der Hauptsache als Geldgeber für eine Operation angesehen, die von einer anderen Organisation durchgeführt wurde. Deren Mitglieder und Interessen mußten sich nicht zwangsläufig mit denen der EU decken. Dies schadete den politischen Inhalten und der Sichtbarkeit.

In Anbetracht der zahlreichen Wahlen weltweit und der begrenzten Ressourcen und Kenntnisse der EU auf diesem Gebiet wird sich es sich auch in Zukunft zuweilen als notwendig erweisen, Maßnahmen über andere Organisationen durchzuführen. In jedem Fall wird die EU vor Ort mit anderen zusammenarbeiten müssen. Daher ist eine bessere Koordinierung unerlässlich, und regelmäßige Kontakte sollten gewährleistet sein. Zu erwägen sind Rahmenabkommen mit den wichtigsten internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wie UN (UNDP, UN Electoral Assistance Department, UNV), OSZE/BDIMR, OAS und International IDEA, sofern solche Abkommen einen echten Mehrwert beinhalten. Im Mittelpunkt dieser Abkommen muß eine echte Partnerschaft bei der Konzeption und Umsetzung von Politik stehen und darf es nicht nur um Fragen von Geld und Ansehen gehen. Zweck solcher Abkommen wäre die Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bei bestimmten Wahlaktionen. Die Kommission wird diese Möglichkeiten erkunden.

- ***Regelmäßige Kontakte mit einschlägigen internationalen Organisationen***
- ***Erkundung der Möglichkeit von Rahmenabkommen***

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die in dieser Mitteilung formulierten Empfehlungen (Zusammenfassung in Anhang V) zielen auf bessere Qualität und Wirkung der künftigen Aktionen der Europäischen Union zur Förderung freier und fairer Wahlen und des Übergangs zu einer dauerhaften Demokratie ab; sie bauen auf den verschiedenen bisherigen Erfahrungen der EU und dem diesbezüglichen Know-how anderer auf.

Nur wenige Menschen zweifeln daran, daß die Demokratie das derzeit beste Regierungssystem darstellt. Wahlen sind jedoch nur Teil eines größeren Ganzen, wenn es darum geht, echte Freiheit und tatsächlich demokratische Verhältnisse zu

gewährleisten. Angesichts dieser Tatsache ist die EU-Wahlunterstützung nur ein Aspekt des umfassenden Beitrags, den die EU zur Demokratisierung und nachhaltigen Entwicklung in Drittländern leistet.

Der Rat und das Parlament werden ersucht, die in dieser Mitteilung dargelegten Ideen in Zusammenarbeit mit der Kommission zu konkretisieren.

ANHANG I

ÜBERBLICK ÜBER DIE BISHERIGEN ERFAHRUNGEN DER EU

1. Darstellung der wichtigsten Operationen

Die Europäische Union entsandte Beobachter zur ersten Parlamentswahl mit Beteiligung mehrerer Parteien in **Rußland**, die am 11./12. Dezember 1993 stattfand. Es handelte sich hierbei um die Wahlen zur Staatsduma und zum Rat der Bundesversammlung. Sie beendeten eine Zeit gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative in Rußland und wurden gleichzeitig mit einem Referendum über die Verfassung abgehalten. Am 9. November 1993 billigte der Rat der EU eine gemeinsame GASP-Aktion bezüglich der Entsendung eines Teams von EU-Beobachtern²³. Im Rahmen der gemeinsamen Aktion wurde eine EU-Beobachtereinheit gegründet, die allerdings aus dem TACIS-Demokratieprogramm finanziert wurde (346.000 ECU). Sie hatte folgende Aufgaben: Unterstützung und Koordinierung der EU-Beobachter, Koordinierung an Ort und Stelle mit anderen internationalen Organisationen und NRO, Aufnahme von Kontakten zu russischen Behörden und Gewährleistung einer ausgewogenen Verteilung der Beobachter auf das ganze Land. Insgesamt entsandte die EU 116 Parlamentsabgeordnete sowohl aus dem Europäischen Parlament als auch aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie 91 Experten (einschließlich 5 Langzeit-Beobachter). Trotz diverser Schwachstellen in den russischen Verfahren konnte kein systematischer Mißbrauch festgestellt werden; die Wahlen wurden als frei und fair bezeichnet. Die EU betrieb jedoch nicht nur Wahlbeobachtung, sondern überwachte auch mit Hilfe des Europäischen Medieninstituts (EIM), das Zuschüsse in Höhe von 200.000 ECU erhalten hatte, die Behandlung dieser Wahlen in den Medien. Das EIM richtete eine Medienüberwachungseinheit ein, die eng mit der EU-Beobachtereinheit zusammenarbeitete. Sie hatte die Aufgabe, den rechtlichen Rahmen zu bewerten, in dem die Medien über den Wahlprozeß berichteten, und die Unabhängigkeit und Fairneß der Wahlberichterstattung zu evaluieren.

Die zweiten Parlamentswahlen in Rußland nach der Verfassungsreform vom Dezember 1993 fanden am 17. Dezember 1995 statt. In Antwort auf ein Ersuchen der zentralen russischen Wahlkommission um Unterstützung durch die EU bei der Überwachung der Wahlen wurde eine EU-Wahleinheit eingerichtet, die den von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten entsandten Wahlbeobachtern logistische Hilfe leisten sollte. In diesem Zusammenhang wurden sieben Berater zur Verfügung gestellt. Ferner wurden Büros, Dolmetscher, Transportmittel und Sekretärinnen sowie kurzfristige technische Hilfe für die zentrale russische Wahlkommission gestellt.

Die ersten freien Präsidentschaftswahlen fanden in Rußland im Juni/Juli 1996 statt, und die zentrale russische Wahlkommission hatte die EU, die OSZE und andere Organisationen als Beobachter eingeladen. Die EU stellt für dieses Unternehmen 294.000 ECU²⁴ bereit. Es wurde eine weitere EU-Wahleinheit gegründet, die 244 Wahlbeobachter aus EU-Ländern betreute. Zwei Personen wurden an die OSZE/BDIMR Wahleinheit in Moskau abgeordnet, wo sie für den Einsatz der

²³ Beschluß 93/604/GASP. ABl. L 286 vom 20.11.1993, S.3.

²⁴ Tacis Demokratie-Programm.

Beobachter und die regionale Koordinierung zuständig waren. Zu den Aufgaben der EU-Wahleinheit gehörten die Bereitstellung von Informationsmaterial, Informationssitzungen sowie Analysen des Wahlablaufs und der Wahlergebnisse. Zwar konnten im Vergleich zu den letzten Wahlen in 1991 erhebliche Fortschritte beim Wahlgesetz festgestellt werden, doch sprach die Beobachtermision eine Reihe von Empfehlungen für weitere Verbesserungen aus.

Ferner betreute die EU die in **Tschetschenien** nach einem verheerenden Bürgerkrieg 1997 abgehaltenen Wahlen. Um der provisorischen Regierung Legitimität zu verleihen und den Friedensprozeß voranzutreiben, wurden kurzfristig für den 27. Januar 1997 sowohl Parlaments- als auch Präsidentschaftswahlen angesetzt. Die EU unterstützte die OSZE mit 100.000 ECU¹, denn diese hatte eine wesentliche Rolle bei der Aushandlung des Friedensabkommens vom August 1996 gespielt; mit diesem Geld sollten dringend benötigte Materialien wie Stimmzettel, Wahlurnen und dokumentenechte Tinte beschafft sowie Transport, Büroausrüstung und Telekommunikation bezahlt werden. Die Wahlen wurden als „beispielhaft und frei“ bezeichnet.

Die EU beobachtete die ersten demokratischen Wahlen in **Südafrika**, an denen alle Rassen teilnehmen konnten, nämlich die Parlamentswahlen und die Provinzwahlen im April 1994. Sie waren ein geradezu historisches Ereignis, da sie aus dem auf dem Apartheidsystem beruhenden Südafrika eine nicht-rassistische Demokratie machten. Am 6. Dezember 1993 billigte der Rat eine gemeinsame GASP-Aktion zur Unterstützung der Wahlen in Südafrika²⁵. Insgesamt wurden 18,5 Mio. ECU²⁶ zur Verfügung gestellt. Unter der Gesamtkoordinierung der Vereinten Nationen entsandte die EU 325 Beobachter (darunter 14 Mitglieder des Europäischen Parlaments) und stellte der südafrikanischen unabhängigen Wahlkommission und der unabhängigen Medienkommission 112 Polizeibeamte, Wahlexperten und Berater zur Verfügung. Darüber hinaus war die EU intensiv in der Aufklärung der Wähler tätig und stellte Mittel zur Aufstockung des staatlichen Wahlfonds bereit. Das Programm zur Aufklärung der Wähler war sehr erfolgreich (nur 1% der Stimmzettel war ungültig); es wurde teilweise von einem Zusammenschluß südafrikanischer NRO unter Führung der südafrikanischen katholischen Bischofskonferenz durchgeführt. Für die Koordinierung der EU-Wahlbeobachtung wurde eine EU-Wahleinheit eingerichtet, die ferner bei Bedarf der unabhängigen Wahlkommission Südafrikas mit Rat und Tat zur Seite zu stehen hatte. Insgesamt galt die Wahl als großer Erfolg: Millionen einfacher Bürger, die zuvor vom politischen Leben ausgeschlossen waren, konnten sich aktiv am politischen Wandel beteiligen. Die Wahlen wurden zwar als frei, nicht jedoch als vollkommen fair für alle Wähler bezeichnet, da es Mängel im Wahl- und Stimmenausschüttungsverfahren gab. Da die Ergebnisse jedoch allgemein akzeptiert wurden, wurden die Wahlen als Ausdruck des politischen Willens der Bevölkerung Südafrikas angesehen.

Mosambik gehört zu den am stärksten von der EU geförderten Ländern. Insgesamt drei Wahlen wurden sowohl mit finanzieller als auch mit technischer Hilfe unterstützt. 1994 stellte die Europäische Gemeinschaft dem Nationalen Wahlausschuß mehr als 50% der Mittel bereit, die für die Durchführung der ersten demokratischen Wahlen (Präsidentschafts- und Parlamentswahlen) nach Beendigung

²⁵ Beschluß 93/678/GASP. ABl. L 316, 17/12/1993 S.45.

²⁶ Haushaltlinie B7-5070

des Bürgerkrieges erforderlich waren. Unter den 2.000 Wahlbeobachtern der von UNOMOZ organisierten Beobachtermission waren auch Wahlbeobachter der EU. Die Wahlen wurden als frei und fair bewertet und als beispielhaft für die Reformländer bezeichnet. 1998 stellte die EU 9,5 Mio. € bereit, d.h. 60% des Wahlbudgets, mit denen die ersten Kommunalwahlen in 33 Städten unterstützt wurden. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich der Wählerregistrierung beschlossen die Renamo und einige kleinere Parteien, sich nicht an den Wahlen zu beteiligen, so daß die Legitimität dieser Wahlen teilweise angezweifelt wurde. 1999 hatte Mosambik der klassischen Test aller Reformländer zu absolvieren, nämlich die Durchführung der zweiten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Die EG steuerte 21 Mio. € bei, d.h. 58% des gesamten Wahlbudgets. Der EU-Wahlbeobachtungsmission mit 64 Beobachtern schlossen sich später 4 norwegische Beobachter an. Sämtlich Wahlbeobachtungsmissionen waren sich darin einig, daß die Stimmabgabe frei und fair verlief. Aufgrund von Verzögerungen und kleinere Unregelmäßigkeiten bei der Stimmauszählung erkannte die Renamo allerdings das Wahlergebnis nicht an. Die gewählten Abgeordneten der Renamo nahmen jedoch an der Eröffnungssitzung des Parlaments teil, die in Anwesenheit von Präsident Chissano stattfand.

Eine wichtige Rolle spielte die EU bei der Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen in **Palästina** in 1996. Nach der Räumung des Westjordanlands durch Israel hielten die Palästinenser am 20. Januar 1996 die allerersten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Westjordanland und im Gazastreifen ab. Im Interimsabkommen zwischen den Palästinensern und Israel vom 28. September 1995 wurde die Europäische Union zum Koordinator der internationalen Beobachtung dieser Wahlen ernannt. Für die Wahlvorbereitung stellte die EU den Palästinensern 7,5 Mio. ECU zur Verfügung²⁷. Verwendet wurden diese Mittel im wesentlichen für die Abfassung des Wahlgesetzes, die Festlegung der Wahlbezirke, den Aufbau der Wahlverwaltung, die Schulung der Wahlhelfer, die Durchführung einer Informationskampagne für die Bürger und die Anschaffung von Ausrüstung. Die EU stellte weitere 10 Mio. ECU für die Wahlbeobachtung bereit, von denen allerdings aufgrund der Gegebenheiten des Wahlkalenders nur 7,5 Mio. ECU tatsächlich ausgegeben wurden. Mit Blick auf die Wahlen in Palästina traf der Rat mehrere GASP-Beschlüsse: So z.B. die gemeinsame Aktion vom 19. April 1994 zur Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten²⁸, in der die EU ihre Absicht zur Unterstützung und Beobachtung der Wahlen in den besetzten Gebieten bekanntgab; dann der Beschluß des Rates vom 1. Juni 1995²⁹, mit dem 10 Mio. ECU für diesen Zweck bereitgestellt wurden, und schließlich der Beschluß des Rates vom 25. September 1995 über die Einrichtung einer EU-Wahleinheit und die finanziellen und administrativen Verfahren für die Wahlbeobachtung³⁰.

Aufgabe der EU-Wahleinheit war die Organisation der europäischen Beobachtungsmission (aus 285 Beobachtern: 60 Langzeit-Beobachter, 130 mittelfristig entsandte Beobachter und 95 Kurzzeit-Beobachter) und die Koordinierung weiterer 390 internationaler Beobachter aus Drittländern, von internationalen Organisationen und NRO. Trotz einiger Zwischenfälle bestätigte die

²⁷ Finanziert aus Haushaltslinie B-7-420 (früher B7-7110).

²⁸ Beschluß 94/276/GASP. ABl. L 119 vom 7.5.1994, S.1

²⁹ Beschluß 95/205/GASP. ABl. L 130 vom 14.6.1995, S.1.

³⁰ Beschluß 95/403/GASP. ABl. L 238 vom 6.10.1995, S.4.

EU-Wahleinheit den demokratischen Charakter der Wahlen. Die gemeldeten Zwischenfälle betrafen Einschränkungen für die palästinensische Presse und die Einschüchterung mancher Kandidaten, Behinderungen der Stimmabgabe in Ostjerusalem durch die Polizei und Einschüchterungsversuche von Wählern am Wahltag in Hebron.

Die EU hat die OSZE bei der Organisation und Überwachung verschiedener Urnengänge in **Bosnien-Herzegowina** in 1996, 1997 und 1998 unterstützt. Nach Beendigung des Krieges in Bosnien bemühte sich die internationale Gemeinschaft um die Abhaltung von Wahlen als Bestandteil des Wiederaufbaus eines durch ethnische Säuberung zerstörten Landes. Im Friedensabkommen von Dayton von 1995 wurde die OSZE mit der Organisation der ersten Wahlen in Bosnien-Herzegowina beauftragt; im Dezember 1997 bat der „Friedensimplementierungsrat“ die OSZE erneut um die Organisation allgemeiner Wahlen in 1998. Insgesamt kamen von der EU 16 Mio. ECU (sowohl aus dem ersten wie auch aus dem zweiten Pfeiler) für die Unterstützung der Wahlen in Bosnien durch die OSZE, wobei die EU allerdings nur einen enttäuschend geringen Bekanntheitsgrad erzielen konnte. 1996 stellte die EU 5,6 Mio. ECU, 1997 5,5 Mio. ECU und 1998 5 Mio. ECU bereit.

Am 10. Juni 1996 billigte der Rat eine gemeinsame GASP-Aktion³¹ zur Unterstützung der Arbeit der OSZE in Zusammenhang mit Wahlen in Bosnien-Herzegowina, für die Mittel in Höhe von 3 Mio. ECU bereitgestellt wurden. Hier wurde ein Kontingent von Beobachtern der Europäischen Union unter der Leitung der OSZE aufgebildet. Die Wahlen fanden (mit Überwachung) am 14. September 1996 statt und betrafen folgende Institutionen: Parlament von Bosnien-Herzegowina; Präsidium des Gesamtstaats Bosnien-Herzegowina; Parlamente der beiden Teilstaaten von Bosnien-Herzegowina (Bosniakisch-Kroatische Föderation und Serbische Republik); Präsident der Serbischen Republik und Bezirksverwaltungen. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Wählererfassung mußten die ursprünglich für denselben Termin angesetzten Kommunalwahlen auf 1997 verschoben werden. Für die Wahlen von 1996 stellte die EU der OSZE ebenfalls Mittel in Höhe von 2,64 Mio. ECU für Information der Wähler und Ausstattung der Wahllokale (Wahlurnen und Wahlkabinen) sowie für Wahlbeobachtung zur Verfügung³².

1997 fanden zwei Urnengänge statt: Zum einen die Kommunalwahlen in der Föderation Bosnien-Herzegowina und zum anderen die Wahlen zur Nationalversammlung in der Serbischen Republik. Bezüglich der Kommunalwahlen in der Föderation Bosnien-Herzegowina am 13./14. September 1997 billigte der Rat die gemeinsame GASP-Aktion vom 24. März 1997³³. Übernommen werden konnten in diese gemeinsame Aktion die Mittel, die nach den Wahlen von 1996 übriggeblieben waren (1,1 Mio. ECU). Ferner billigte der Rat eine weitere gemeinsame GASP-Aktion am 24. März 1997³⁴, mit der weitere 5,5 Mio. ECU für die Überwachung der Kommunalwahlen in Bosnien-Herzegowina einschließlich Überwachung der Erstellung der Wählerverzeichnisse, des Wahlakts und der Stimmenausschüttung bereitgestellt wurden. Am 20. Oktober 1997 beschloß der Rat eine weitere gemeinsame GASP-Aktion³⁵ zur weiteren Unterstützung der OSZE bei

³¹ Beschluß 96/406/GASP. ABl. L 168 vom 6.7.1996, S.1.

³² Haushaltslinie B7-7001.

³³ Beschluß 97/153/GASP. ABl. L 63 vom 4.3.1997, S.1.

³⁴ Beschluß 97/224/GASP. ABl. L 90 vom 4.4.1997, S.1.

³⁵ Beschluß 97/689/GASP. ABl. L 293 vom 27.10.1997, S.2.

der Überwachung der für November 1997 angesetzten Wahl zur Nationalversammlung in der Serbischen Republik. Es heißt hierin, daß auch Mittel aus den in der gemeinsamen GASP-Aktion vom März 1997 erwähnten 5,5 Mio. ECU für die Finanzierung bereitstünden.

1998 wurden von der OSZE erneut Wahlen zu allen wichtigen Institutionen in Bosnien organisiert. Auch bei dieser Gelegenheit unterstützte die EU die OSZE mit 5 Mio. ECU für ein Team von EU-Beobachtern unter Leitung der OSZE und die Einrichtung eines OSZE/EU-Medienzentrums. Aufgabe dieses Zentrums war die Verbreitung von Informationen über die Wahl im Lande selbst und im Ausland.

Auf Ersuchen der togolesischen Regierung beobachtete die EU die Präsidentschaftswahlen in **Togo** am 21. Juni 1998. Freie und faire Wahlen waren eine der Hauptbedingungen für die Wiederaufnahme der Hilfe für Togo durch die internationale Gemeinschaft. Die EU leistete umfassende Wahlunterstützung im Wert von 2 Mio. ECU. So erbrachte die EU insbesondere technische und finanzielle Hilfe für die nationale Wahlkommission, für Medienüberwachung, Schulung der am Wahlprozeß Beteiligten (Präfekten, Mitglieder örtlicher Wahlkommissionen, Wahlhelfer in den Wahllokalen, Vertretern politischer Parteien), für staatskundliche Bildung und Schulung der nationalen Beobachter. Die EU beteiligte sich an der internationalen Beobachtung dieser Wahlen und stellte hierfür 600.000 ECU bereit (die allerdings nicht voll ausgeschöpft wurden). „Electoral Reform International Services (ERIS)“, eine NRO aus dem Vereinigten Königreich, zeichnete verantwortlich für das Management der internationalen Wahlbeobachtungsmission. Ferner wurde eine kleine Koordinierungseinheit eingerichtet. Die EU entsandte 5 mittelfristig engagierte Regionalbeobachter und 35 Kurzzeit-Beobachter. Im Gegensatz zu manch anderem internationalem Beobachter war die EU-Beobachtungsmission der Auffassung, daß die Wahlen nicht frei, transparent und fair abgelaufen seien und die bekanntgegebenen Ergebnisse den Willen der Bevölkerung des Landes nicht wiedergäben. Die EU hat zwar die Entwicklungszusammenarbeit mit Togo nicht in vollem Umfang wieder aufgenommen, doch wurden Projekte zugunsten der allerärmsten Teile der Bevölkerung fortgesetzt.

Unterstützend tätig war die EU auch bei den zweiten allgemeinen Wahlen in **Nicaragua** am 20. Oktober 1996. An diesem Tag wurden Präsident, Parlament und Kommunalvertretungen gewählt, ferner die Vertreter im Mittelamerikanischen Parlament. Die EU leistete einen Beitrag von 2,4 Mio. ECU³⁶ zu diesem Wahlprozeß, unterstützte damit die Wahlkommission Nicaraguas bei der Schulung der Wahlhelfer und stellte ein Koordinierungsteam für die EU-Beobachter. Zusätzliche 400.000 ECU³⁷ wurden für die Information der Wähler vor dem zweiten Wahlgang im Dezember 1996 zur Verfügung gestellt. Die EU unterstützte die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) bei der Beobachtung der Parlamentswahlen in **Paraguay** am 10. Mai 1998 mit einem finanziellen Beitrag von 250.000 ECU³⁸.

³⁶ Haushaltslinie B7-310.

³⁷ Haushaltslinie B-7-310.

³⁸ Haushaltslinie B7-310.

1997 unterstützte die EU die Abhaltung und die Beobachtung von Wahlen in **Jemen**. Mit den bereitgestellten 681.000 € leistete die Gemeinschaft einen wichtigen Beitrag, der für die Steigerung der Wahlbeteiligung der weiblichen Bevölkerung, die Überwachung der Wahlen auf lokaler Ebene und organisatorische Hilfe bei der Abhaltung der Wahlen eingesetzt wurde. Außerdem entsandte die EU während des Wahlkampfes rund 150 Langzeit- und Kurzzeit-Beobachter, darunter mehrere Abgeordnete des Europäischen Parlaments und Beamte der Kommission. Die EU-Beobachter bewerteten diese Wahlen als insgesamt frei und fair.

Die Parlamentswahlen in **Kambodscha** am 26. Juli 1998 unterstützte die EU mit einem Betrag von 10,45 Mio. ECU³⁹. In diesen Wahlen sah Kambodscha eine Möglichkeit zur Wiederherstellung der Demokratie und zur Wiedergewinnung internationaler Legitimität und internationaler Hilfe, die ihm nach dem Staatsstreich von 1997 versagt geblieben waren. Die EU beteiligte sich mit rund 200 Beobachtern intensiv an den meisten Phasen des Wahlprozesses, insbesondere an der Abfassung des Wahlgesetzes, der Unterstützung für die nationale Wahlkommission, die Eintragung der Bürger in Wählerverzeichnisse und der Beobachtung des Wahlvorgangs. Die EU ernannte ferner einen Sondervertreter (Frau Kinnock, Mitglied des Europäischen Parlaments) und einen Chefwahlbeobachter (Botschafter Sven Linder), deren Bewertungen sich in einigen Nuancen unterschieden. Die Koordinierung der EU-Beobachtergruppe mit der UN und anderen Beobachtergruppen erfolgte durch eine Gemeinsame Internationale Beobachtergruppe. In der Erklärung dieser Gemeinsamen Internationalen Beobachtergruppe (unter dem Vorsitz von Botschafter Linder) hieß es, die Wahl sei hinreichend frei und fair abgelaufen, um den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen zu können. Frau Kinnock äußerte sich in ihrer Erklärung etwas kritischer, da es während des Wahlkampfes und bei der Eintragung der Wähler zu Verletzungen der Menschenrechte gekommen sei, am Wahltag selbst zehn Menschen ums Leben gekommen seien, es Streitigkeiten bei der Stimmenauszählung und zahlreiche Beschwerden wegen vermeintlicher Unregelmäßigkeiten gegeben habe.

In **Nigeria** unterstützte die EU die Parlamentswahlen (20. Februar 1999) und die Präsidentschaftswahlen (27. Februar 1999). Mit diesen Wahlen bot sich die Möglichkeit zur Einsetzung einer demokratisch gewählten Zivilregierung nach 15 Jahren Militärregime. Die Unterstützung der EU für die Wahlen in Nigeria bestand aus folgenden Elementen: Unterstützung für die unabhängige nationale Wahlkommission (900.000 € für staatsbürgerliche Erziehung, Computer und Fahrzeuge); Unterstützung für die UN als Koordinator (850.000 €); Stellung eines technischen Beraters für die Koordinierung von UN und EU (80.000 €⁴⁰); Unterstützung für örtliche Wahlüberwachung durch eine federführende nigerianische NRO (Transition Monitoring Group) (600.000 €⁴¹); und eine gemeinsame GASP-Aktion (810.000 €) für die Entsendung eines Kontingents von 100 EU-Wahlbeobachtern⁴². Hierbei handelte es sich um Kurzzeit-Beobachter, die vom „United Nations Volunteers Programme (UNV)“ im Namen der EU und anhand

³⁹ Haushaltlinie B7-3000.

⁴⁰ Alle drei Elemente finanziert aus dem Nationalen Richtprogramm.

⁴¹ Haushaltlinie B7-7020. Damit konnte die TMG den Übergang zu einer Zivilregierung hauptsächlich mit Hilfe von jeweils 10.000 nigerianischen Wahlüberwachern bei den drei wichtigen Wahlen des Jahres 1999 überwachen: nicht nur den Wahlen am 20. Februar (Nationalversammlung) und am 27. Februar (Präsident), sondern auch am 9. Januar (Staatsversammlung).

⁴² Beschluß 98/735/GASP. ABl. L 354 vom 30.12.1998, S.1.

einer von der EU bereitgestellten Liste engagiert worden waren. Wie in der gemeinsamen Aktion vorgesehen ernannte die Präsidentschaft einen EU-Sprecher (Botschafter Sulimma), der für die gemeinsamen Erklärungen von EU und UN sowie für Pressearbeit und Public Relations verantwortlich zeichnete. Die Wahlen waren nicht unumstritten, denn es kam zu Manipulationen bei der Stimmabgabe und einer „wunderbaren Stimmenvermehrung“, denn in einigen Gebieten überstieg die Zahl der abgegebenen Stimmen das glaubwürdige Maß. Dessen ungeachtet war die EU der Auffassung, daß die Wahlen in einem Mehrparteiensystem veranstaltet wurden, allgemeine Wahlen waren und auf demokratischen Grundsätzen fußten. Daher erklärte die EU, die Ergebnisse gäben im Großen und Ganzen den Willen der nigerianischen Bevölkerung wieder.

Auch bei den Parlamentswahlen in **Indonesien** am 7. Juni 1999 leistete die EU Unterstützung. Diese Wahlen fanden statt nach einer ernstzunehmenden wirtschaftlichen und politischen Krise im Anschluß an jahrzehntelange Unterdrückung; sie waren ein Meilenstein auf dem Weg Indonesiens zur Demokratie. Die indonesische Regierung unterstrich zwar die Bedeutung internationaler Unterstützung und begrüßte auch die Anwesenheit internationaler Beobachter, doch machte sie klar, daß sie internationale Beobachter nicht offiziell einladen würde und daß externe Wahlunterstützung über UNDP zu laufen habe. Die EU stellten für ein mit UNDP abgestimmtes Programm 7 Mio. €⁴³ zur Verfügung. Der Großteil dieser Unterstützung kam indonesischen NRO und Wahlüberwachungsorganisationen zugute. Diese Gruppierungen waren in der Wählerinformation, in den Medien, bei der Wahlüberwachung durch einheimische Organisationen, staatskundlicher Bildung und im Management von Institutionen tätig. Für diese Aufgabe wurden von der EU 17 technische Experten engagiert. Ein zweiter wichtiger Bestandteil der Unterstützung durch die EU waren die internationale Wahlbeobachtung und die Einrichtung einer EU-Wahlbeobachtungseinheit. Ein vormaliger Beamter der Europäischen Kommission, John Gwyn Morgan, wurde zum Leiter der EU-Wahlbeobachtungseinheit ernannt und trug den Titel EU-Chefkoordinator. Die EU stellte den Großteil der internationalen Beobachter, nämlich 30 Langzeit-Beobachter und 85 Kurzzeit-Beobachter (von denen 21 sogenannte „bilaterale“ Beobachter waren, die direkt von den EU-Mitgliedstaaten eingestellt und finanziert wurden, aber von der EU-Beobachtungseinheit koordiniert wurden). Darüber hinaus umfaßte das EU-Kern-Team 7 Mitglieder und das Team für technische Hilfe 17 Mitglieder. Alles in allem waren an Ort und Stelle 139 Mitarbeiter unter Führung der EU tätig. Trotz einiger Zwischenfälle galten die Wahlen als frei und transparent und als Grundlage für die Bildung einer Regierung in Übereinstimmung mit den demokratisch zum Ausdruck gebrachten Wünschen der Bevölkerung. Zum Zeitpunkt der Erklärung befand sich allerdings die extrem langsame Stimmenaushöhlung noch in der Anfangsphase. Im Juli 1999 wurde diese Auffassung der EU in der Abschlusserklärung zur Wahl noch einmal bestätigt.

Die EU unterstützte ferner die von der UN veranstaltete Volksbefragung in **Osttimor** im August 1999 mit einem Beitrag von 5 Mio. € für den UN Trust Fund. Darüber hinaus hatten einige Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel oder Berater bereitgestellt. Bei dieser Aktion trat die EU als Organisation praktisch gar nicht in Erscheinung.

43

Haushaltslinie B7-3000.

2. Die Vielfalt der EU-Wahlmissionen

Bis vor kurzem wurde die Wahlunterstützung immer aus dem ersten Pfeiler (EG) finanziert, während Wahlbeobachtung eher ein Grenzfall war und entweder unter den ersten oder den zweiten Pfeiler (GASP) fiel.

Wahlbeobachtung durch die EU im Rahmen der GASP fand z.B. statt in Rußland (1993), Südafrika (1994), Palästina (1996), Bosnien-Herzegowina (Juni 1996, 1997, 1998) und Nigeria (1999). Alle diese Operationen fanden im Rahmen einer gemeinsamen GASP-Aktion statt, erhielten allerdings in den ersten Jahren der GASP nicht immer auch GASP-Mittel (z.B. Rußland und Südafrika: hier wurden die Mittel im Rahmen des ersten Pfeilers bereitgestellt). Seinerzeit enthielt der EG-Haushaltsplan nämlich noch kein eigenes GASP-Kapitel. Zu den Fällen, in denen in der jüngsten Vergangenheit sowohl Wahlbeobachtung als auch Wahlunterstützung ausschließlich aus dem ersten Pfeiler gewährt wurden, gehören Albanien (1997), Kambodscha (1998), Togo (1998) und Indonesien (1999).

Mitunter haben sich die beiden Pfeiler bei Wahlen in ein- und demselben Land ergänzt. So wurde die Unterstützung durch die EU für Wahlen in Nigeria (1999) sowohl aus dem ersten Pfeiler (Unterstützung für die nationale Wahlkommission; Stellung eines technischen Beraters durch die EU sowie Unterstützung für die Wahlüberwachung durch eine einheimische NRO) als auch aus dem zweiten Pfeiler (gemeinsame Aktion für die Entsendung eines EU-Kontingents von 100 Wahlbeobachtern). Diese zweifache Zuständigkeit, die zwar Beweis für Komplementarität sein kann, hat allerdings zu erheblichen Verzögerungen bei den Entscheidungen und zu unklaren Verhältnissen geführt.

Im Bereich Wahlen ist die EU in höchst unterschiedlichen Gebieten tätig geworden, die ein breites Spektrum von Wahlen und Volksbefragungen umfassen wie Referenden, Parlamentswahlen, Kommunalwahlen und Präsidentschaftswahlen.

Auch der Hintergrund, vor dem die Wahlen stattfanden, gestaltete sich sehr verschieden; so gab es Wahlen nach Beendigung eines Konflikts (z.B. Bosnien), Wahlen nach der Abschaffung von Rassendiskriminierung (z.B. Südafrika) und Fälle, in denen es nach langjährigen Militärregimes zu bürgerkriegsähnlichen Unruhen und schließlich zu Wahlen kam (z.B. Nigeria und Indonesien).

Die EU-Wahlunterstützung umfaßt eine ganze Reihe von Maßnahmen wie z.B. die Eintragung der Wähler in Verzeichnisse, staatsbürgerliche Erziehung der Wähler, Unterstützung für nationale Wahlkommissionen, Abfassung von Wahlgesetzen, Schulung von amtlichen Wahlhelfern und nationalen Beobachtern, Unterstützung für die Medien und Überwachung und Förderung der Wahlbeteiligung von Minderheiten.

Auch das Ausmaß der Beteiligung der EU variierte von Fall zu Fall. Bei Wahlen, denen die EU große politische Bedeutung beimaß, entsandte sie große Beobachterkontingente, z.B. nach Südafrika (1994), Palästina (1996), Kambodscha (1998) und Indonesien (1999). Bei anderen Gelegenheiten fiel hingegen das Kontingent der EU-Beobachter relativ klein aus. Zu den Präsidentschaftswahlen in Aserbaidshan im Oktober 1998 schickte die Kommission gerade drei EU-Beobachter. Auch bei den Parlamentswahlen in Pakistan in 1997 und in Bangladesch

in 1996 beschränkte die EU ihre Beteiligung auf ein Minimum, nämlich eine gewisse Koordinierung bilateraler, von den Mitgliedstaaten entsandter Wahlmissionen.

Ihre Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung mußte die EU mit einer Vielzahl von Partnern und mit unterschiedlicher Intensität betreiben. Lediglich in Palästina (1996) fungierte die EU als Koordinatorin des internationalen Beobacherteams. 1998 in Kambodscha führte die EU die Gemeinsame Internationale Beobachtergruppe. In einigen Fällen stellte die EU Unterstützung für Beobachter, die eigentlich der offiziellen Koordinierung durch eine andere internationale Organisation unterstanden, so z.B. der OSZE in Rußland (1995-1996). In anderen Fällen entsandte die EU Beobachter im Rahmen einer internationalen Organisation wie den UN (Nigeria 1999, Indonesien 1999), der OSZE (Bosnien 1996, 1997 und 1998, Albanien 1997, Aserbaidshan 1999, Armenien 1999) oder der OAS (Paraguay 1998).

In wieder anderen Fällen hat die EU Wahlen über europäische NRO begleitet. Bei den Wahlen in Togo 1998 zum Beispiel war „Electoral Reform International Services“ mit der Leitung der Wahlbeobachtungsmission betraut. Zu den anderen europäischen NRO, die im Namen der EU tätig geworden sind, gehören "The European Institute for the Media" (EIM), das die Medienberichterstattung über Wahlen in den meisten Ländern Osteuropas und der früheren Sowjetunion überwacht hat, sowie unter anderem "Solace International", die Friedrich-Ebert-Stiftung und "Reporteurs sans Frontières".

Je nach Kontext variierte auch die Struktur der EU-Beteiligung. Bei umfangreicheren Operationen wurden EU-Wahleinheiten eingerichtet, doch galten für sie nicht immer die gleichen Spielregeln. So wurde beispielsweise die EU-Wahleinheit für die Wahlen in Palästina 1996 durch den Ratsbeschluß 95/403/GASP eingerichtet, in dem ihre Ziele, Zusammensetzung und Arbeitsweise festgelegt wurden. Gemäß diesem Beschluß hatte die EU-Wahleinheit der Präsidentschaft Bericht zu erstatten. Bei den Wahlen 1999 in Indonesien wurde die EU-Wahleinheit hingegen im Gemeinschaftskontext eingerichtet. Ihre Aufgabe und Zusammensetzung wurden in den „Terms of Reference (TOR)“ des Finanzierungsabkommens zwischen der EU und UNDP festgelegt. Der Leiter der EU-Wahleinheit berichtete direkt der Europäischen Kommission, und zwar über die Vertretung der Kommission in Jakarta. 1998 in Kambodscha wurde zusätzlich zum Leiter der EU-Wahleinheit noch ein Sprecher ernannt. Hieraus ergaben sich Probleme bei der Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten.

Auch bei der Einstellung der Beobachter wurde nach höchst unterschiedlichen Regeln verfahren. Bei den Wahlen in Palästina in 1996 legten Mitgliedstaaten und Kommission eine Liste potentieller Beobachter- und Expertenkandidaten für die EU-Wahleinheit vor. Zusammen mit der Kommission und mit Unterstützung einer Beratergruppe (bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten) traf die Präsidentschaft die endgültige Auswahl. Bei den Wahlen in Indonesien 1999 wurde das Kern-Team (z.B. die Mitglieder der EU-Wahleinheit) direkt von UNDP nach den eigenen Verfahren und nach Billigung der Kandidaten durch die Europäische Kommission eingestellt. Die europäischen Beobachter wurden von der United Nations Volunteers Organisation (UNV) nach den eigenen Verfahren und nach Billigung der Kandidaten durch die Europäische Kommission eingestellt. Die Vorschläge für Langzeit-Beobachter kamen von UNV, die für Kurzzeit-Beobachter von den EU-

Mitgliedstaaten. Bei OSZE-Wahlmissionen hingegen stellte die OSZE nach Vorschlägen der EU-Mitgliedstaaten und zu Lasten des EU-Haushaltsplans ein.

Als weitere Komplikation bei den Einstellungsverfahren hat sich erwiesen, daß es in ein- und derselben Wahlmission nebeneinander EU-Beobachter gab, die direkt aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wurden sowie bilaterale Beobachter, die direkt von den EU-Mitgliedstaaten ernannt und finanziert wurden. Eine praktikable und zufriedenstellende Lösung wurde 1998 im Fall Kambodscha gefunden, als nämlich die Mitgliedstaaten einen bestimmten Pro-Kopf-Beitrag für jeden bilateralen Beobachter an das Koordinierungsteam der EG zahlen konnten, das den bilateralen Beobachtern die gleichen Dienste und Einrichtungen anbot wie den Beobachtern, die direkt aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wurden. Im Fall Indonesien konnte der zentrale Finanzierungsmechanismus nicht eingesetzt werden, und obwohl dank der Kooperationsbereitschaft und des guten Willens der Mitgliedstaaten eine Lösung gefunden werden konnte, bedeutete diese doch für die EU-Wahleinheit in Jakarta eine wesentlich größere Belastung.

Die Beurteilung von Wahlen hat sich in Grauzonen (z.B. Nigeria 1999) als das politisch heikelste Problem erwiesen. Da aber bei der Entscheidung über eine Wahlbeobachtung in einem bestimmten Land generell von freien und fairen Wahlen ausgegangen wurde, fielen die meisten Beurteilungen positiv aus. Es gab allerdings einige Ausnahmen wie z.B. die Beurteilung der Wahlen in Togo in 1998 oder die der Präsidentschaftswahlen in Aserbaidschan in 1998 (unter der Federführung der OSZE).

In den meisten Fällen sind bei reibungslos funktionierenden demokratischen Institutionen bei regelmäßig abgehaltenen Wahlen keine Beobachter erforderlich. Beobachter werden eher in Krisensituationen oder bei Rückkehr zur Demokratie angefordert. Beispiele für Länder, in denen generell freie und faire Wahlen zu erwarten waren, sind Benin (1999) und Südafrika (1999). Hier entsandte die EU keine Beobachter. In anderen Fällen wurden keine Beobachter entsandt, weil die von der EU offiziell vorgegebenen Mindestanforderungen als Voraussetzung für eine Beobachtung nicht erfüllt waren und die EU sich nicht in den Verdacht bringen wollte, einem fragwürdigen Wahlprozeß Legitimität zu verleihen. Dies galt zum Beispiel für die Präsidentschaftswahlen in Kasachstan 1999 oder die Parlamentswahlen in Togo 1999. Gelegentlich wurde das Ersuchen um die Entsendung von EU-Beobachtern zu spät gestellt, um noch eine ordnungsgemäße EU-Beobachtungsmission zusammenstellen zu können. Dies galt z.B. für die Wahlen in Malawi in 1999.

ANHANG II

HERKUNFT DER MITTEL FÜR DIE FINANZIERUNG DER WAHLUNTERSTÜTZUNG UND WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE EU

1. EG-Mittel

Seit Inkrafttreten der beiden Ratsverordnungen 975/99 und 976/99 werden die Unterstützung und Beobachtung von Wahlen durch die EU aus dem ersten Pfeiler finanziert (Rechtsinstrumente über Zusammenarbeit und/oder Kapitel B7-70). Für die Finanzierung von Gemeinschaftsaktionen im Bereich Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung stehen verschiedene Quellen zur Verfügung:

- Rechtsinstrumente über Zusammenarbeit: Abkommen von Lomé (Europäischer Entwicklungsfonds) und die einschlägigen Teile von Unterabschnitt B7 des EU-Haushaltsplans bezüglich der Beziehungen zu verschiedenen Regionen oder Ländern wie ALA, MEDA, PHARE, TACIS, OBNOVA. Diese Rechtsinstrumente sollten für die Finanzierung umfangreicher (z.B. Mosambik 1999) und mittlerer Operationen zugunsten eines bestimmten Landes herangezogen werden.
- Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (Kapitel B7-70): Diese Haushaltslinien werden für die Finanzierung themenspezifischer Aktionen verwendet, die als Ergänzung zu den nach den Zusammenarbeits-Instrumenten finanzierten Hauptoperationen stattfinden. Die beiden EG-Verordnungen zum Thema Menschenrechte (975/99 und 976/99) bilden die Rechtsgrundlage für Kapitel B7-7.
- Spezifische Haushaltslinie für die Unterstützung des demokratischen Übergangs und die Überwachung von Wahlprozessen (B7-709): Für 2000 sind 4,59 Mio. € vorgemerkt. Ziel dieser Haushaltslinie ist die Entwicklung einer professionell gestalteten Wahlbeobachtung und -unterstützung. Zu erreichen ist dieses Ziel auf mehreren Wegen, so z.B. durch den Aufbau von Schulungsstrukturen, Aufstellung eines Verzeichnisses der Experten, Überwachung des Medienzugangs während des Wahlkampfes, Evaluierung der EU-Beteiligung an internationalen Beobachtungsmissionen und Betreuung auch in der Zeit nach der Wahl. Ferner können die Mittel auch dafür verwendet werden, die EU bekannter zu machen. Da nur ein begrenzter Betrag zur Verfügung steht, können aus dieser Haushaltslinie keine Aktionen für eine bestimmte geographische Region finanziert werden; sie dient eher der Unterstützung themenspezifischer Maßnahmen, die allen Ländern zugute kommen. Bei Bedarf kann diese Haushaltslinie jedoch für Beobachtungsmissionen verwendet werden.

2. Einzelstaatliche Beiträge

In einigen Fällen haben die Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge geleistet. So haben beispielsweise bei den Wahlen in Palästina die Mitgliedstaaten die Reisekosten und die Versicherungsprämien für ihre jeweiligen EU-Beobachter

übernommen. Mitunter haben Mitgliedstaaten auch direkt NRO, gesellschaftlich relevante Gruppen oder andere Gruppierungen unterstützt, deren Programme von dem betreffenden Mitgliedstaat sowieso schon gefördert worden waren. In anderen Fällen bestand der zusätzliche Beitrag der Mitgliedstaaten in der Abordnung von Sachverständigen für die verschiedenen Aspekte eines Wahlprozesses (z.B. Anwälte, Menschenrechtsexperten oder technische Experten). Diese Praxis könnte in Zukunft fortgesetzt werden.

ANHANG III
Beschluß des Rates 9262/98 – PESC 157 – COHOM 6
LEITLINIEN – EU-WAHLBEOBACHTUNG

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE BEOBACHTUNG

Mindestanforderungen

1. Die Wahlbeobachtung ist eine wichtige Komponente der EU-Politik zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in der ganzen Welt. Diese Beobachtung durch die EU erfolgt auf der Grundlage einer Partnerschaft und hat den Aufbau nationaler Kapazitäten zum Ziel.
2. Bei der Entscheidungsfindung darüber, ob zu einer bestimmten Wahl Beobachter entsandt werden sollen, müssen verschiedene rechtliche und politische Faktoren berücksichtigt werden. Der EU wird es dabei darum gehen, sich hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit zu vergewissern, daß durch ihre Überwachungseinsätze die Demokratisierung in dem betreffenden Land vorangebracht wird. Ob dies dann tatsächlich der Fall sein wird, läßt sich möglicherweise schwer beurteilen; hier können unter anderem die Berichte der EU-Missionsleiter über die rechtliche und politische Lage eine wertvolle Entscheidungshilfe sein.
3. In der Regel werden bei der Beurteilung, ob die Mindestanforderungen erfüllt sind, folgende Kriterien herangezogen:
 - Tatsächliches allgemeines Wahlrecht;
 - Anerkennung des legitimen Anspruchs der politischen Parteien und der einzelnen Kandidaten auf Beteiligung an den Wahlen;
 - freie Meinungsäußerung einschließlich der Möglichkeit zur Kritik an der amtierenden Regierung sowie Recht auf Bewegungs- und Versammlungsfreiheit;
 - angemessener Zugang aller an der Wahl teilnehmenden Parteien und Kandidaten zu den Medien.
4. Besteht nach Auffassung der EU nicht die Möglichkeit, daß die Wahlen unter Erfüllung dieser Mindestbedingungen abgehalten werden, so kann beschlossen werden, keine Wahlbeobachter zu entsenden, um zu vermeiden, daß einem fragwürdigen Wahlprozeß Glaubwürdigkeit verliehen wird. Die EU berücksichtigt bei ihrer Beurteilung aber auch andere Faktoren, zum Beispiel, ob es sich um die erste Wahl nach einer Periode des Konflikts oder der Unterdrückung handelt oder ob die Wahlen einen Friedensprozeß begleiten und die Möglichkeit der Rückkehr von Flüchtlingen in Aussicht stellen.

Vorbereitung auf die Mission

5. Sobald der grundsätzliche Beschluß gefaßt worden ist, die Wahlbeobachtung anzubieten, und sobald eine entsprechende Einladung ergangen ist, sind die konkreten Erfordernisse, der Rahmen und das Ausmaß der EU-Beobachtungsmission zu ermitteln, nötigenfalls durch Entsendung einer Bedarfsermittlungsmission. Gleichzeitig muß in einer frühen Phase ein Dialog mit den nationalen Behörden stattfinden. Die EU legt dann im Benehmen mit dem betreffenden Land die spezifischen Aufgaben der Beobachtungsmission fest.

Voraussetzungen für den Einsatz von Beobachtern

6. Selbst wenn die Möglichkeit besteht, daß freie und faire Wahlen stattfinden, entsendet die EU nur dann Wahlbeobachter in ein Land, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
 - Die anerkannte Regierung des Gastlandes hat die EU offiziell ersucht, die Wahl zu überwachen;
 - der Einsatz der EU-Beobachter wird von allen wichtigen an der Wahl teilnehmenden politischen Parteien oder Kandidaten unterstützt;
 - die EU hat die politischen Entwicklungen in dem Gastland bereits früher eine Zeitlang beobachtet und ist politisch in der Lage, die Entwicklungen über die EU-Missionsleiter einzuschätzen;
 - Die Leiter der EU-Überwachungsgruppen haben die Möglichkeit, sich früh genug vor der eigentlichen Wahlkampagne an Ort und Stelle zu begeben, um die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen beobachten und gegebenenfalls an den Vorbereitungsarbeiten mitwirken zu können.
7. Voraussetzung für die Entsendung von Beobachtern ist, daß die EU für diese folgende Zusagen erhalten hat:
 - Eindeutige, schriftlich festgelegte und mit dem Gastland bereits lange im voraus vereinbarte Ziele;
 - freier Zugang zu allen politischen Parteien, allen Kandidaten und allen amtlichen Wahlhelfern;
 - jederzeit freier Zugang zu allen Wahl- und Stimmenaushaltungslokalen;
 - Bewegungsfreiheit im gesamten Land ohne vorherige Genehmigung oder Benachrichtigung außer in Fällen, in denen dies aus triftigen Sicherheitsgründen nicht möglich ist;
 - Bereitstellung aller erforderlichen Informationen über den Wahlprozeß;
 - Gewährleistung der persönlichen Sicherheit der Beobachter.

Verhaltenskodex

Für Staatsangehörige aller Länder, die an einer von der EU beschlossenen EU-Beobachtungsmission teilnehmen, gelten – sofern nicht anders vereinbart – die nachstehenden Richtlinien. Davon ausgenommen sind Unionsbürger, die zum Beispiel an Missionen der OSZE oder der Vereinten Nationen teilnehmen. Für diese würde der Verhaltenskodex dieser Organisationen gelten.

Alle offiziellen EU-Beobachter sollten sich an folgende Richtlinien halten:

- Beachtung der Gesetze des betreffenden Landes. Beobachter genießen in ihrer Eigenschaft als internationale Beobachter keine besondere Immunität, es sei denn, das Gastland gewährt eine solche Immunität;
- Teilnahme an allen Informationsveranstaltungen vor der Wahl im Beisein der Aufsichtsbeamten;
- Weisungsgebundenheit gegenüber den Leitern der Beobachtergruppe, Ausführung ihrer schriftlichen Aufträge sowie Einsätze nach Maßgabe der von den Gruppenleitern festgelegten geographischen Einsatzpläne;
- Rücksichtnahme auf die Präsenz anderer Wahlüberwachungsteams und Kontakte mit diesen Teams unter der Führung des Leiters der EU-Beobachtergruppe;
- Mitführen des von den Behörden oder von der Wahlkommission des Gastlandes vorgeschriebenen Identitätsnachweises und Vorweisen auf Verlangen einer interessierten Behörde;
- strikte Unparteilichkeit bei der Ausführung ihrer Aufgaben und zu keiner Zeit Bekundung einer Neigung oder Präferenz gegenüber den nationalen Behörden, Parteien und Kandidaten oder in bezug auf Fragen, die bei der Wahl zur Entscheidung stehen;
- Verzicht auf das Anbringen oder Tragen der Symbole, Farben oder Flaggen von Parteianhängern;
- diskrete Ausführung der Aufgaben ohne Störung oder Beeinträchtigung des Wahlprozesses, der Stimmabgabe oder der Stimmenauszählung;
- Befugnis zur Unterrichtung der amtlichen Wahlhelfer über Unregelmäßigkeiten, jedoch ohne den amtlichen Wahlhelfern Anweisungen zu geben oder ihre Entscheidungen zu widerrufen;
- Benutzung von fundierten, sachlichen und überprüfbaren Unterlagen für die Schlußfolgerungen und Führen von Aufzeichnungen über die besuchten Wahllokale und über andere relevante Orte;
- Verzicht auf persönliche oder voreilige Kommentare zu den Beobachtungen gegenüber den Medien oder anderen interessierten Personen; vielmehr Beschränkung auf allgemein gehaltene Informationen über die Art der als

Beobachter ausgeübten Tätigkeiten über einen benannten Verbindungsbeamten oder Sprecher;

- Teilnahme an Informationsveranstaltungen nach dem Wahltag im Beisein der Aufsichtsbeamten und volle Beteiligung an der Erstellung aussagekräftiger EU-Berichte über die überwachten Wahlen;
- Einhaltung aller nationalen Gesetze und Vorschriften; soweit die Versammlungs- oder Bewegungsfreiheit in dem betreffenden Land durch diese Gesetze und Vorschriften eingeschränkt wird: Aufzeichnung der Fälle, in denen die Beobachter an der Ausführung ihrer Aufgaben gehindert wurden;
- untadeliges Verhalten, fundierte Lagebeurteilung und absolute persönliche Diskretion während der gesamten Dauer der Mission, auch außerhalb der Dienstzeit.

Allgemeine Verhaltensregeln für die Beobachter bei Wahllokalbesuchen

Die Beobachter sollten ferner folgende allgemeine Regeln für ihr Verhalten an den Wahltagen beachten:

- Stellen Sie sich bei Ihrer Ankunft beim Wahlbüro-Vorstand vor. Die Anbahnung einer Arbeitsbeziehung zur Wahlkommission wird Ihnen die Beobachtungen erleichtern; diese Beziehung ist besonders wichtig für die Stimmenauszählung.
- Halten Sie sich an die Weisungen der amtlichen Wahlhelfer in den Wahllokalen. Falls Sie mit der Anweisung eines amtlichen Wahlhelfers nicht einverstanden sind, halten Sie die Umstände in dem für diese Zwecke vorgesehenen Beobachtungsbericht fest.
- Äußern Sie - nach Möglichkeit unter Berufung auf die einschlägigen Rechtsvorschriften - Ihre Meinung, wenn Sie von einem amtlichen Wahlhelfer an einer Handlung gehindert werden, zu der Sie Ihrer Auffassung nach berechtigt sind.
- Vermeiden Sie Konfrontationen mit dem Sicherheitspersonal.
- Zeigen Sie Ihren Reisepaß und Ihre Akkreditierung bereitwillig Beamten, die Sie dazu auffordern. Führen Sie diese Dokumente stets bei sich.
- Verhalten Sie sich stets unparteiisch.
- Behandeln Sie alle Informationen, die Sie erhalten, vertraulich.
- Bemühen Sie sich, die Wahlhandlungen und die Stimmenauszählung nicht zu unterbrechen.
- Im Wahllokal selbst sollten Sie auf keinen Fall amtliche Wahlunterlagen in die Hand nehmen oder dem Wahlvorgang und der Stimmenauszählung persönlich beiwohnen.

- Führen Sie bei der Ausführung ihrer Aufgaben als Beobachter keine Foto-, Video- oder Aufzeichnungsgeräte mit sich und verwenden Sie keine solchen Geräte.
- Seien Sie bereit, Ihre Gespräche sowie Bemerkungen aufzuzeichnen, die Ihnen gegenüber gemacht werden. Stellen Sie Fragen und bitten Sie um konkrete Beispiele, wenn allgemeine Bemerkungen gemacht werden.
- Versuchen Sie nicht, bei Streitigkeiten oder Beschwerden vermittelnd einzugreifen, auch wenn Sie darum gebeten werden. Ihre Aufgabe besteht darin, die Ereignisse in den Wahllokalen zu beobachten und festzuhalten.
- Halten Sie in dem für diese Zwecke vorgesehenen Beobachtungsformular Beschwerden fest, die an Sie herangetragen werden, auch Einzelheiten wie Namen, Organisationen (sofern zutreffend) und Anschrift.
- Halten Sie sich taktvoll zurück, wenn Ihnen in den Wahllokalen Speisen oder Getränke angeboten werden.
- Denken Sie daran, daß Ihr Verhalten wahrscheinlich aufmerksam beobachtet wird. Unterlassen Sie es möglichst, Begeisterung oder offene Freundlichkeit zu zeigen, wenn Sie mit einem Ihnen bereits bekannten Bevollmächtigten oder Vertreter eines Kandidaten zusammentreffen.
- Bemühen Sie sich, nicht den Eindruck entstehen zu lassen, als würden Sie von einem Wahllokal zum anderen eilen.

Rechte der Wahlbeobachter

Als akkreditierter EU-Wahlbeobachter sind Sie zu folgendem berechtigt:

- Besuch aller Wahllokale unter der Leitung der Aufsichtsbeamten der Mission, um die Wahl und die Stimmenauszählung zu beobachten;
- Treffen mit den Mitgliedern der Wahlkommissionen, den Mitgliedern des Parlaments, den Kandidaten oder ihren Bevollmächtigten, den Wählern und den Vertretern der Zivilgesellschaft, um Informationen einzuholen;
- Befragung der Mitglieder der Wahlkommissionen und übergeordneter Wahlausschüsse zur Wahl und zur Stimmenauszählung; die Entscheidungen der amtlichen Wahlhelfer dürfen jedoch nicht widerrufen werden.

Von Beobachtermissionen zu beurteilende Faktoren

Bei der Beurteilung der Gültigkeit einer Wahl hat die EU-Beobachtermision alle relevanten Faktoren zu berücksichtigen, die den Wahlvorgang beeinflussen. Folgende Faktoren sollten in Betracht gezogen werden:

- Grad der Unparteilichkeit des Wahlleitungsgremiums;
- Ausmaß der Organisations-, Bewegungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit der politischen Parteien, Bündnisse und Kandidaten;

- fairer Zugang zu den für die Wahl bereitgestellten öffentlichen Mitteln;
- fairer Zugang zu den Medien, insbesondere zu den staatlichen Medien, für politische Parteien, Bündnisse und Kandidaten;
- Eintragung der Wähler ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder des ethnischen Ursprungs;
- sonstige Aspekte, die die grundlegende Freiheit und Fairneß der Wahl betreffen;
- Abwicklung der Wahl und der Stimmenauszählung in Übereinstimmung mit dem Wahlrecht.

Hinweise für Erklärungen der Wahlbeobachter in den Medien

- Geben Sie keine Kommentare zur Wahl ab und lassen Sie sich nicht auf allgemeine Kontakte zu Medienvertretern ein. Journalisten, die Sie um Kommentare zum Wahlprozeß bitten, sollten Sie ausnahmslos an den befugten Sprecher der Mission verweisen.
- Geben Sie keine allgemeinen Kommentare zum Wahlverlauf ab, da Sie endgültigen, im Namen aller EU-Beobachter abgegebenen Erklärungen vorgreifen könnten.
- Die EU-Beobachtermission gibt im Namen der EU-Beobachter in den Medien eine Erklärung ab, nachdem alle Beteiligten Gelegenheit hatten, ihre Beobachtungen einzubringen.

ANHANG IV
Beschluß des Rates 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4

EU-LEITLINIEN FÜR GEMEINSAME KRITERIEN ZUR AUSWAHL VON WAHLBEOBACHTERN

EU-Wahlbeobachter

1. Die Wahlbeobachtung ist nach wie vor eine wichtige Komponente der EU-Politik zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in der ganzen Welt. Die Annahme von EU-Leitlinien betreffend die Voraussetzungen für EU-Beobachtungsmissionen und einen Verhaltenskodex für EU-Wahlbeobachter war hier ein wichtiger Schritt hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der EU. Eine weitere Koordinierung innerhalb der EU könnte durch die Anwendung nachstehender EU-Leitlinien für gemeinsame Kriterien zur Auswahl von Wahlbeobachtern erreicht werden.
2. Die Auswahl von Bewerbern für eine Teilnahme an EU-Wahlbeobachtungsmissionen sollte in der Regel nach einem Katalog gemeinsamer Kriterien erfolgen, um zu gewährleisten, daß die EU-Beobachter fachlich hochqualifiziert sind. Folgende Kriterien sollten als Leitlinien für die Auswahl von Beobachtern für EU-Wahlbeobachtungsmissionen dienen. Sie sind als Leitlinien nicht unbedingt zwingend für die Auswahl von Beobachtern für Missionen anderer internationaler Organisationen (beispielsweise UN, OSZE). Sie sollen nicht für Mitglieder des Parlaments gelten.

EU-Leitlinien für gemeinsame Kriterien zur Auswahl von Wahlbeobachtern

- 3 a) Alle Bewerber für eine Teilnahme an EU-Wahlbeobachtungsmissionen (sowohl Kurzzeit-Beobachter als auch Langzeit-Beobachter) sollten im Idealfall folgende Mindestanforderungen erfüllen:
 - bereits vorhandene Wahlbeobachtungserfahrungen und/oder andere einschlägige Erfahrungen oder Kenntnisse und spezifische Schulung – im nationalen und/oder internationalen Rahmen – und gute Kenntnis der Arbeitssprachen der Mission;
 - Sozialkompetenz (z.B. gutes Urteilsvermögen, Fähigkeit zur Teamarbeit, Fähigkeit, schwierige Situationen zu bewältigen, Respektierung lokaler Gepflogenheiten, gute Kommunikationsfähigkeit, Bereitschaft, in einem multikulturellen Umfeld zu arbeiten);
 - Fähigkeit zur Wahrung der fachlichen Unabhängigkeit und strikte Unparteilichkeit bei Ausführung der Aufgaben im Gastland;
 - nachweisliches Eintreten für Demokratie und Menschenrechte;
 - Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates.
- 3 b) Bei der Auswahl von Langzeit-Beobachtern sollten darüber hinaus folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Vertrautheit und Erfahrung mit Wahlgesetzen und -verfahren (darunter auch mit Wählerverzeichnissen, nationalen Wahlausschüssen), die sich nicht auf die Wahlgepflogenheiten eines einzigen Landes beschränken;
 - spezielle Kenntnis der Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen;
 - Grundkenntnisse der institutionellen Aspekte der EU;
 - analytische Fähigkeiten und gutes schriftliches Ausdrucksvermögen.
- 3 c) Missionsleiter und/oder Langzeit-Beobachter, die die Aufgaben eines Teamkoordinators wahrnehmen, sollten im Idealfall über folgendes verfügen:
- Erfahrungen mit der Ausbildung und Führung von Mitarbeitern;
 - Fähigkeit, die Planung und Koordinierung für ein Team zu übernehmen.
4. Spezifische missionsabhängige Anforderungen können folgendes umfassen:
- Kenntnis des Gastlandes bzw. der Zielregion und der Lage im Gastland;
 - Kenntnis der jeweiligen Sprachen, z.B. der Amtssprache des Gastlandes;
 - Unabhängigkeit von den Behörden des Gastlands und den Gruppierungen oder Parteien, die an den Wahlen teilnehmen; unvoreingenommene Haltung gegenüber Parteien, Kandidaten oder am Wahlprozeß beteiligten Einrichtungen;
 - gute körperliche Eignung.

Die spezifischen missionsabhängigen Anforderungen sollten nach einer vor der Mission vorzunehmenden Analyse der Art der anstehenden Wahlen festgelegt werden.

ANHANG V

EMPFEHLUNGEN FÜR DAS WEITERE VORGEHEN

- In Zukunft werden Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung vollständig aus dem ersten Pfeiler finanziert, und zwar hauptsächlich mit Hilfe der Verordnungen und Abkommen über die Zusammenarbeit mit Drittländern sowie unter Rückgriff auf die neuen Menschenrechtsverordnungen
- Bessere jährliche Planung
- Spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der MEP
- Erkundung der Möglichkeit für geeignete Vereinbarungen mit anderen EU-Organen über die jeweiligen Zuständigkeiten bei Wahlbeobachtungsmissionen
- Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung werden aus dem ersten Pfeiler finanziert (hauptsächlich mit Hilfe der Rechtsinstrumente über Zusammenarbeit sowie aus Kapitel B7-70)
- Die EU-Strategie sollte fallweise Entscheidungen über eine Unterstützung und Beobachtung von Wahlen ermöglichen
- Die EU-Strategie sollte die nationalen Kapazitäten und die Nachhaltigkeit fördern
- Die EU-Maßnahmen sollten den Pluralismus fördern und örtliche NRO und Beobachter stärken
- Bei einem Beschluß über die Entsendung von Beobachtern ist zu überprüfen, ob eine solche Maßnahme angeraten, durchführbar und nützlich ist. Die Kriterien des Rates von 1998 für die Entsendung von EU-Beobachtermissionen sind weiterhin eine gute Grundlage für die Beschlußfassung.
- Die EU-Wahlmissionen brauchen ein klares Mandat, das mit der Regierung des Gastlandes vereinbart wurde
- Als Kriterien für die Gewährung von Wahlunterstützung kommen z.B. in Frage: Ersuchen der Regierung des Gastlandes, generelle Zustimmung der wichtigsten politischen Parteien, frühere Überwachung der politischen Lage durch die EU oder Entwicklungsprogramme, angemessene Zeitpläne, Bewegungsfreiheit und Zugang zu Informationen für das Team technischer Berater und Gewährleistung seiner Sicherheit.
- Bei Verwendung von Gemeinschaftsmitteln überwacht die Kommission die Einstellung der EU-Beobachter, einschließlich der von den Mitgliedstaaten nominierten Beobachter. Bei einem Teil dieser Beobachter sollte es sich um erfahrene bzw. entsprechend ausgebildete "europäische" Teilnehmer handeln, die von der Kommission nominiert wurden.

- Auch weiterhin werden nur Freiwillige als Kurzzeit-Beobachter herangezogen.
- Die Kommission erstellt eine Liste der EU-Wahlexperten und fördert den Netzzusammenschluß mit den nationalen Listen.
- Wahlmissionen brauchen ein klares Mandat.
- Bedarfsermittlungsmission
- Die EU-Wahleinheit verfügt über ein Kernteam
- Alle EU-Elemente unterstehen direkt dem Leiter der EU-Wahleinheit.
- Das EU-Team für technische Hilfe trifft rechtzeitig an Ort und Stelle ein.
- Regelmäßige Missionsberichte.
- Alle EU-Beobachter werden nach gemeinsamen Rahmenvorgaben geschult.
- Koordinierte Ausbildungsinitiativen mit anderen Organisationen
- Langzeit-Beobachter werden zwei Monate vor dem Wahltag entsandt.
- Alle EU-Beobachter halten sich an den Verhaltenskodex des Rates.
- Die Beurteilung der Wahlen erfolgt auf der Grundlage des Ratsbeschlusses von 1998; bei Wahlen nach der Beilegung eines Konflikts oder Erstwahlen ist jedoch eine gemäßigte Vorgehensweise geboten.
- Die Beurteilung einer Wahl erfolgt nach Konsultation und in Absprache mit allen beteiligten EU-Akteuren.
- Die Wahlunterstützungsaktionen der Gemeinschaft werden regelmäßig evaluiert.
- Veröffentlichung allgemeiner und spezifischer Informationen über die EU-Wahlunterstützungsaktivitäten im Internet
- Der Leiter der EU-Wahleinheit verhält sich medienfreundlich und wird bei seiner Tätigkeit von einem Medienreferenten unterstützt.
- Verwendung des EU-Logos und von EU-Werbematerial
- Die Gewährleistung der Sichtbarkeit wird in den mit anderen Partnern geschlossenen Abkommen ausdrücklich geregelt.
- Regelmäßige Kontakte mit einschlägigen internationalen Organisationen.
- Erkundung der Möglichkeit von Rahmenabkommen

VON DER KOMMISSION IN BETRACHT GEZOGENE ZUSÄTZLICHE MASSNAHMEN

- Einrichtung eines Büros für Wahlangelegenheiten innerhalb der Kommission, das zur Unterstützung der geographischen Referate und der Delegationen horizontale Koordinierungs- und Planungsaufgaben wahrnimmt, einschließlich der Ex-ante-Evaluierungen, und mit den anderen EU-Organen und sonstigen Gremien in Kontakt steht
- Beschleunigung und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren und der Umsetzung (jährliche Planung, innerhalb der geographischen Haushaltslinien Zweckbindung von Mitteln für Wahlen, Rahmenabkommen)
- Bei unvorhersehbarem Bedarf Anwendung von Dringlichkeitsverfahren
- Zu erwägen ist die Einführung beschleunigter Verfahren, einschließlich der Schaffung der Voraussetzungen für rasche Einsätze

ANHANG VI

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

AKP-Länder	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums
ALA	Asien und Lateinamerika
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
COHOM	Arbeitsgruppe Menschenrechte des Rates
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EJRM	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
IFES	International Federation for Election Systems
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
MEDA	Länder des Mittelmeerraums
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MOU	Memorandum of Understanding
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NUS	Neue Unabhängige Staaten
OBNOVA	Hilfe für die Länder des ehemaligen Jugoslawien (bedeutet im Serbo-Kroatischen „Wiederaufbau“)
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PHARE	Aktionsplan für koordinierte Hilfe für Polen und Ungarn
OAS	Organisation of American States
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
VEG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
VEU	Vertrag über die Europäische Union
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNV	United Nations Volunteers
USAID	United States Agency for International Development
