

Gerald Mitchell

Wahlbeobachtung über den Tag hinaus

Wie das BDIMR der Herausforderung der langfristigen Wahlbeobachtung begegnet

Die Entsendung von Wahlbeobachtermissionen zur Beurteilung von Wahlen wurde in den vergangenen Jahren enorm ausgebaut und erweitert. Dabei wurde zunehmend deutlich, daß die sachkundige Beurteilung einer Wahl nicht nur auf der Basis von Wahlbeobachtungen am Wahltag selbst erfolgen kann. Eine Wahl ist eher ein Prozeß als ein eintägiges Ereignis. Als ein Ergebnis des Budapester Gipfels im Dezember 1994 wurde daher das Mandat des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) erweitert und zielt nun auf die langfristige Beobachtung von Wahlprozessen ab.

Das BDIMR richtet seine Tätigkeit dementsprechend nunmehr verstärkt auf die Langzeitwahlbeobachtung aus und beschränkt sich nicht mehr nur auf die kurzfristige Wahlbeobachtung allein am Wahltag. Dieser umfassendere Ansatz wurde vom BDIMR sowohl bei den kürzlich abgehaltenen Parlamentswahlen in Albanien als auch bei den Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation erfolgreich umgesetzt.

Um Schlußfolgerungen über einen Wahlprozeß ziehen zu können, müssen die Beobachter die unterschiedlichen Stadien einer Wahl berücksichtigen. Dazu gehören: die Implementierung der Gesetze und Wahlbestimmungen, die Effektivität und Unparteilichkeit der Wahlverwaltung in der Vorwahlphase, die Unabhängigkeit der Medien, der Wahlkampf und das politische Umfeld vor dem Wahltag, der Wahltag selbst, die abschließende Stimmenauszählung, die Bekanntgabe der Ergebnisse und die Handhabung von Beschwerden.

Den Wahlprozeß muß man sich weniger als eine Momentaufnahme, sondern vielmehr als einen Film vorstellen. Langzeitbeobachter sind dafür zuständig, die Phase vor der Wahl zu beobachten, und tragen so dazu bei, daß die Kurzzeitbeobachter die Vorgänge am Wahltag sachkundig in den Gesamtzusammenhang einordnen können. Die Langzeitbeobachter verfassen Zwischenberichte über ihre Einschätzungen und Beobachtungsergebnisse, mit deren Hilfe die Kurzzeitbeobachter eingewiesen werden und die in den Abschlußbericht über die Wahl einfließen.

Die praktischen Aufgaben einer BDIMR-Wahlbeobachtungsmission können demzufolge in zwei getrennte Phasen aufgeteilt werden: die Langzeit- und die Kurzzeitbeobachtung. Ziel der Langzeitbeobachtung ist es, profunde

Kenntnisse über die verschiedenen Phasen des gesamten Wahlvorgangs zu erlangen. Die Kurzzeitbeobachtung soll die "klassischeren" Aufgaben der Wahlbeobachtung erfüllen: Sie soll für flächendeckende Anwesenheit im ganzen Land sorgen, um die Schlußphase des Wahlkampfes, den Wahltag und die Stimmenauszählung zu bewerten.

Ein Vor-Ort-Koordinator des BDIMR wird damit beauftragt, die Aktivitäten der Lang- und Kurzzeitbeobachter zu koordinieren. Er wird stets Wert auf die Unvoreingenommenheit der Beobachtermission und auf ihre Bereitschaft, Kommentare zum Wahlprozeß oder zu anderen Aspekten der Menschenrechtssituation im Zusammenhang mit dem Wahlprozeß zur Kenntnis zu nehmen, legen.

Wahlbeobachtung im OSZE-Gebiet

In den OSZE-Verpflichtungen, die auf dem zweiten Treffen der Konferenz zur Menschlichen Dimension 1990 in Kopenhagen vereinbart wurden, wird noch einmal die zentrale Bedeutung von Wahlen hervorgehoben - erst mit ihnen wird das Recht der Bürger auf Teilhabe an der Regierung ihrer Länder gewährleistet. Darüber hinaus betont das Kopenhagener Dokument, daß die Anwesenheit von Beobachtern aus dem In- und Ausland den ordnungsgemäßen Ablauf des Wahlprozesses erhöhen kann.

Die Wahlbeobachtung wurde damit als effektiver und unschätzbare Dienst anerkannt, den die OSZE-Teilnehmerstaaten zur Unterstützung des Übergangs zur Demokratie und der universellen Menschenrechte anbieten. Die Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR erfüllen zweierlei Aufgaben: Das BDIMR beurteilt einen Wahlprozeß und bietet, falls nötig, Empfehlungen an, um ihn für die Zukunft zu verbessern. Zusätzlich kann allein die Anwesenheit von Wahlbeobachtern sich vertrauensbildend auf den Verlauf einer Wahl auswirken und Wahlbetrug oder Manipulation vorbeugen.

Um der Verpflichtung des BDIMR zur langfristigen Wahlbeobachtung nachzukommen, werden die Teilnehmerstaaten ersucht, eine Kerngruppe von Langzeitwahlbeobachtern für die Dauer von ungefähr zwei Monaten vor der Wahl zu stellen. Der Bedarf an Langzeitbeobachtern, die regelmäßig für das BDIMR abgestellt werden, stellt eine der größten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Langzeitwahlbeobachtung dar und kann nur mit Hilfe der anhaltenden Unterstützung und Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten gedeckt werden.

Ebenso müssen die Teilnehmerstaaten das BDIMR rechtzeitig über bevorstehende Wahlen informieren. Erst eine solche Benachrichtigung versetzt

das BDIMR in die Lage, eine effektive Langzeitbeobachtung zu organisieren. Ein Benachrichtigungszeitraum von mindestens drei Monaten im voraus ist äußerst hilfreich.

Die OSZE-Verpflichtungen

Der Wahlprozeß ist seinem Wesen nach der Inbegriff jener Menschenrechte, die das Fundament einer demokratischen Gesellschaft ausmachen. Wahlen sind der Mechanismus, durch den dem Bürger das Recht auf politische Partizipation garantiert wird, sie setzen jedoch auch die Einhaltung anderer grundlegender Menschenrechte voraus. Dazu gehören das Recht auf freie Meinungsäußerung, Freizügigkeit, friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit.

Wahlbeobachtung ist daher mehr als nur ein technisches Verfahren, da sie direkt zur Förderung der universellen Menschenrechte beitragen kann. Beobachter sind gefordert, Wahlen auf ihre Übereinstimmung mit den universellen Menschenrechten hin zu beurteilen, wie sie in den OSZE-Verpflichtungen niedergelegt sind.

Die OSZE-Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen können in sieben Schlüsselbegriffen zusammengefaßt werden, die wesentliche Bestandteile demokratischer Tradition sind: allgemein, gleich, gerecht, geheim, frei, transparent und verantwortlich.

Das Prinzip der *Allgemeinheit* soll ein effektives und unparteiisches Registrierungsverfahren ohne Benachteiligungen sowohl für Wähler als auch für Kandidaten sicherstellen.

Das Prinzip der *Gleichheit* erfordert, daß Wähler gleichen und ungehinderten Zugang zu Wahllokalen haben und daß die Stimmen der Wähler gleich gewichtet werden.

Das Prinzip der *Gerechtigkeit* sollte im Idealfall sicherstellen, daß alle Teilnehmer am Wahlprozeß sich auf gleicher Ebene gegenüberstehen, zumindest jedoch sollte es gewährleisten, daß der Wähler Zugang zu grundlegenden Informationen über alle Kandidaten der Wahl und über die grundsätzlichen Programme, die sie vertreten, hat.

Das Prinzip der *geheimen Wahl* kann nur eingehalten werden, wenn der Wähler die Stimme allein abgeben kann, in der Abgeschlossenheit einer geschützten Wahlkabine, und zwar so, daß der angekreuzte Wahlzettel vor dem Einwurf in die Wahlurne nicht eingesehen werden kann.

Das Prinzip der *freien Wahl* soll dafür sorgen, daß ein Bürger seinen Stimmzettel frei von Einschüchterung ausfüllen kann, in der Gewißheit, daß seine Rechte auf Freiheit der Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und Ver-

sammlungsfreiheit während des gesamten Wahlprozesses hindurch aufrechterhalten werden.

Das Prinzip der *Transparenz* erfordert, daß die Wahl gemäß rechtlichen Verfahren durchgeführt wird und rechtlichen Grundregeln folgt, die umfassend und durchschaubar sind. Ein transparenter Prozeß schränkt die Möglichkeiten großangelegten Wahlbetrugs ein. Daher sollte die Stimmenauszählung auf allen Ebenen, von der des Wahllokals bis hin zur nationalen Wahlbehörde, öffentlich und verifizierbar sein.

Das Prinzip der *Verantwortlichkeit* erfordert, daß die Gewählten ihre Verantwortung gegenüber den Wählern anerkennen.

Beobachtung eines Wahlprozesses in der Phase vor der Wahl

Die OSZE-Verpflichtungen sollten sich im rechtlichen Rahmen für die Wahl deutlich widerspiegeln, einschließlich der Verfassung und der gesetzlichen Bestimmungen (Wahlgesetz, Parteiengesetz, Mediengesetz, Strafgesetz, Verfahrensregeln). Um einen Wahlprozeß beurteilen zu können, muß man zunächst diese Gesetze kennen. Die Einhaltung der Gesetze durch die Regierung und die Wahlbehörden wird durch den gesamten Wahlprozeß hindurch beurteilt.

Es gibt bestimmte Schlüsselaspekte, die von fundamentaler Bedeutung für einen erfolgreichen Wahlverlauf sind. Langzeitbeobachter sollten den folgenden Aspekten der gesamten Wahl besondere Aufmerksamkeit schenken:

- Schulung der Wahlmitarbeiter
- Politische Bildung und Information der Wähler
- Feststellung der Wahlberechtigung und Registrierung der Wähler
- Registrierung der Kandidaten und politischen Parteien
- Wahlkampf
- Wahlkampffinanzierung
- Medienberichterstattung
- Verwaltung in der Vorwahlphase
- technische Vorkehrungen
- Überprüfungsprozeß

Schulung der Wahlmitarbeiter

Beobachter sollten beurteilen, ob die Mitglieder der Wahlkommissionen eine standardisierte Schulung erhalten. Eine solche Schulung sollte allen Angehörigen der Wahlkommissionen auf allen Ebenen der Wahlverwaltung

zugänglich sein. Sie sollte allen Mitgliedern der Kommissionen offenstehen, gleichgültig, ob sie unabhängig sind oder von politischen Parteien ernannt wurden.

Politische Bildung und Information der Wähler

Die Beobachter sollten Umfang und Effektivität der politischen Bildung und Wählerinformation beurteilen. Die Bürger und Wähler müssen ausreichend informiert werden, damit gewährleistet ist, daß die Teilnehmer am Wahlprozeß ihre Rechte und ihre Verantwortung als Wähler kennen. Solche Bemühungen können auch Kenntnisse über den Wahlprozeß und das Interesse an ihm fördern und ein Klima für einen offenen Diskurs schaffen.

Politische Bildung ist ein längerfristiger Prozeß der Aufklärung der Bürger über die Grundlagen der demokratischen Gesellschaft und staatsbürgerlichen Verantwortung. Sie kann sich auf die Wahlmöglichkeiten konzentrieren, die dem Wähler offenstehen, und auf die Bedeutung dieser Wahlmöglichkeiten im jeweiligen politischen System.

Die Information der Wähler bezieht sich auf die aktuelle Wahl und sollte die Wähler darüber informieren, wann, wie und wo sie wählen können. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, daß diese Informationen frühzeitig verbreitet werden und den Wählern ausreichend Zeit bleibt, von diesen Informationen auch Gebrauch zu machen.

Auch politische Parteien und gesellschaftliche Organisationen mögen zu den Bemühungen um politische Bildung und Information der Wähler beitragen. Daß die Wähler objektiv und unparteiisch informiert werden, liegt jedoch dem Wesen nach im Zuständigkeitsbereich von Regierung und Wahlbehörden. Diese Informationen sollten allen Wahlberechtigten zugänglich gemacht werden, einschließlich der traditionell wenig wahlfreudigen Bevölkerungsgruppen, darunter etwa ethnische Minderheiten, Frauen und Analphabeten.

Feststellung der Wahlberechtigung und Registrierung der Wähler

Das Wahlrecht muß allen Bürgern des Landes unter gleichen Bedingungen erteilt werden, vorausgesetzt, sie haben das Wahlberechtigungsalter erreicht. Mit einem nationalen Wählerregister wird das landesweite Verzeichnis aller Wahlberechtigten erstellt; es sollte dafür sorgen, daß unberechtigte und mehrfache Stimmabgaben ausgeschlossen sind.

Die Überprüfbarkeit des ordnungsgemäßen Registrierungsprozesses ist sehr wichtig, um zu gewährleisten, daß bei der Wählerregistrierung keine unbegründeten Restriktionen vorgenommen werden. Unbegründete Restrik-

tionen sind solche, die auf Rasse, Geschlecht, Religion, ethnischer Herkunft, früherer politischer Mitgliedschaft, Sprache, Analphabetismus, Besitzstand oder der Unfähigkeit, eine Registrierungsgebühr zu zahlen, beruhen.

Begründete Beschränkungen können z.B. Faktoren wie Ortsansässigkeit, Staatsbürgerschaft, Straftat und gerichtlich anerkannte geistige Behinderung sein. Aufgrund dieser Faktoren können Länder Personen vom Wahlrecht ausschließen, ohne daß die universellen Prinzipien verletzt werden. Was die Staatsbürgerschaft betrifft, sollten jedoch Personen, die über einen angemessenen Zeitraum faktisch als Bürger im Land leben, eine faire Chance bekommen, an Wahlen teilzunehmen.

Die Maxime "ein Wähler, eine Stimme" wird durch ein gut verwaltetes und regelmäßig aktualisiertes Register gefördert. Ein umfassendes, computererfaßtes Gesamtverzeichnis kann die Behörden dabei unterstützen, die Korrektheit der Listen zu verifizieren und auch die Vollständigkeit des Wählerregisters verbessern. Gegen Mehrfachregistrierungen sollten Sicherungsmaßnahmen getroffen werden.

Registrierungsstellen sollten den Wählern leicht zugänglich und die Registrierungsvorgänge gut verständlich sein. Die Wählerliste sollte ein öffentliches Dokument sein, das geraume Zeit vor der Wahl ausgelegt werden sollte, um Beschwerden über rechtswidrige Aufnahme oder Ausschluß zu ermöglichen. Wenn die Wähler spezielle Wählerausweise erhalten, muß es entsprechende Sicherheitsvorkehrungen geben, um Duplikate oder Fälschung dieser Ausweise zu verhindern.

Alle Stimmen sollten dasselbe Gewicht haben, um gleiche Repräsentation zu gewährleisten. Es gibt einige Fälle, in denen die OSZE-Verpflichtung 7.3¹ zur gleichen Gewichtung der Stimmen aller Bürger allerdings nicht strikt eingehalten werden muß: Eine unterschiedliche Gewichtung von Stimmen kann ethnischen Minderheiten als positive Diskriminierung zugestanden werden, um zu gewährleisten, daß diese in den nationalen politischen Institutionen überhaupt repräsentiert sind.

(Anmerkung: In außerordentlichen Fällen kommt es vor, daß keine separate Wählerliste vorhanden ist und die Stimmabgabe auf der Grundlage des Einwohnermelderegisters zugelassen wird. In solchen Fällen sollte das Melderegister ebenso gut verwaltet und zugänglich sein. Wo in sehr seltenen Fällen eine Wahl ohne irgendein Register oder ein Wählerverzeichnis durchgeführt werden muß, sollten besondere Vorkehrungen getroffen

¹ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juli 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap H.1, S. 6.

werden, wie etwa die Verwendung von nicht abwaschbarer Tinte, um mehrfache Stimmabgaben zu verhindern.)

Registrierung der Kandidaten und politischen Parteien

In der OSZE-Verpflichtung 7.5² wird das Recht des Bürgers garantiert, sich ohne Benachteiligung um ein politisches oder öffentliches Amt zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter einer politischen Partei oder Organisation. Jegliche willkürliche oder diskriminierende Anwendung der Gesetze zu dem Zweck, bestimmten politischen Kräften zu schaden, verstößt gegen die OSZE-Verpflichtungen.

Dieselben allgemeinen Prinzipien, die dem aktiven Wahlrecht zugrundeliegen, gelten auch für das passive Wahlrecht. Alle politischen Kräfte und Bewegungen sollten daher in der Lage sein, unter gleichen Voraussetzungen Kandidaten zu nominieren, ohne Einschränkungen aus Gründen ihrer Rassen-, Sprach- oder Religionszugehörigkeit, ihres Geschlechts, politischer Mitgliedschaft, ethnischer oder nationaler Herkunft oder ihrer wirtschaftlichen Lage.

Gerechtfertigte Beschränkungen für Personen, die kandidieren wollen, dürfen niemanden benachteiligen. Gerechtfertigt wäre z.B. die Voraussetzung, seit einem bestimmten Zeitraum vor der Wahl den Wohnsitz im Lande zu haben, oder einen höheren Mindestalter für das passive als für das aktive Wahlrecht.

Die Registrierungsvoraussetzungen sollten verständlich und nachvollziehbar sein und keine potentiell diskriminierenden Anforderungen enthalten, wie etwa unangemessen hohe Geldeinlagen oder eine überhöhte Anzahl von Unterschriften auf den Registrierungsanträgen. Für den Fall der Ablehnung der Registrierung einer Partei oder eines Kandidaten müssen Rechtsmittel eingelegt werden können.

Wahlkampf

Laut OSZE-Verpflichtungen soll der politische Wahlkampf in einem Umfeld stattfinden, in dem die freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gewährleistet sind. Diese Rechte müssen für den entsprechenden Zeitraum, der notwendig ist, um sich politisch zu organisieren, die Wahlkampagne durchzuführen und die Bürger über die Kandidaten und ihre Programme zu informieren, geschützt sein. Entsprechende Sicherheitsvorkehrungen müssen getroffen werden.

Die amtierende Regierung ist dafür verantwortlich, daß die grundlegenden Regeln des Wahlkampfes von den Bewerbern mitgetragen werden und sorgt

² Ebenda.

für ihre Einhaltung. Die Bewerber können einen Verhaltenskodex vereinbaren, um verantwortungsvolles Verhalten sicherzustellen. Sie dürfen im Kampf um Wählerstimmen keinerlei Mittel der Gewalt oder Einschüchterung einsetzen.

Kandidaten müssen die Freiheit haben, den Wählern ihre Programme vorzustellen, ohne daß Wahlkampfveranstaltungen unterbunden werden oder die Regierung ihnen den Zutritt zu bestimmten Orten oder Regionen versagt. Es muß ein festgelegtes Genehmigungsverfahren für die Durchführung öffentlicher Wahlveranstaltungen, politischer Zusammenkünfte und Aktivitäten zur Beschaffung von Wahlkampfmitteln geben. Für den Fall unangemessener Verzögerungen bei der Bewilligung solcher Anträge muß es die Möglichkeit geben, sich an eine juristische Berufungsinstanz zu wenden. Die Beobachter sollten auf die Verfügbarkeit von Veranstaltungsorten für Wahlkampfveranstaltungen achten, auf den Zugang aller Kandidaten und Parteien zu Orten und Publikum ihrer Wahl, auf die Verteilung von Wahlkampfmaterial und auf eine wirksame Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit für alle konkurrierenden politischen Kräfte. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Einsatz von Einschüchterung oder Gewalt zur Verhinderung der Wahlkampftätigkeit gewidmet werden.

Wahlkampffinanzierung

Eine effektive Kampagne erfordert ausreichende Finanzierung. Wahlkampfkosten können Gehälter, Transport, Bürounterhaltung, Kosten für Werbung in Print- und elektronischen Medien und das Drucken und Verteilen von Wahlkampfmaterial umfassen. Natürlich sind die Voraussetzungen für die Konkurrenten einer Wahl nicht immer vollkommen gleich. Doch sollte ein gerechtes und unparteiisches Verfahren vereinbart werden, um eine gewisse Finanzierungsbasis für alle Wahlbewerber zu gewährleisten. Dies könnte durch das Wahlgesetz oder eine gesonderte Gesetzgebung zur öffentlichen Finanzierung geregelt werden, falls diese Gelder vom Staat gestellt werden.

Die Regierung muß gewährleisten, daß staatliche Ressourcen - sowohl Arbeitskraft als auch Gelder - nicht dazu mißbraucht werden, den eigenen Kandidaten Vorteile zu verschaffen. So sollten beispielsweise Regierungsfahrzeuge, Büroraum und Telekommunikationsanlagen nicht für Parteizwecke eingesetzt werden, es sei denn, den Mitbewerbern kann gleicher Zugang geboten werden.

Zeit ist ebenfalls eine wichtige Ausgangsbedingung für einen aussagekräftigen Wahlkampf. Die Dauer des Wahlkampfes muß den Kandidaten genügend Zeit lassen, der Wählerschaft ihre Politik deutlich zu machen. Das

Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit muß, wenn es nicht bereits dauerhaft sichergestellt ist, für einen ausreichenden Zeitraum gewährleistet werden, um eine effektive politische Organisation und die Wahlkampagne zu ermöglichen.

Beobachter müssen gründlichst erwägen, ob mögliche Ungleichgewichte der Ressourcen der Bewerber dazu geführt haben, daß die Wähler über ihre Wahlmöglichkeiten nicht gut genug informiert waren, und ob dies den Ausgang der Wahl substantiell beeinflußt hat.

Medien

Die OSZE-Verpflichtungen beinhalten den ungehinderten Zugang zu den Medien ohne Benachteiligung. Die elementaren Grundsätze einer demokratischen Regierungsform erfordern, daß die Wählerschaft gut informiert ist und auf der Basis dieser Information ihre Wahl treffen kann. Daraus folgt die Notwendigkeit, daß alle unterschiedlichen Standpunkte fair und gleichberechtigt vermittelt werden.

In dieser Hinsicht ist der Umgang der Regierung mit den Medien von wesentlicher Bedeutung für einen aussagekräftigen Wahlkampf. Während größere und finanziell besser ausgestattete Parteien und Kandidaten von sich aus in der Lage sein mögen, in den Medien Sendezeiten oder Anzeigenplatz zu erwerben, sollte ein gerechtes Verfahren erarbeitet werden, das allen Bewerbern in vernünftigem Maße Zugang zu Print- oder elektronischen Medien verschafft. Dazu könnte es erforderlich sein, daß Platz oder Zeit in staatlichen Medien oder öffentliche Gelder zur Verfügung gestellt werden.

Die Medien sollten am Grad ihrer Unabhängigkeit bei der Information der Wähler über die Kandidaten und ihre Programme gemessen werden. Die Regierung sollte ihnen folgendes garantieren:

- das Recht, objektive Informationen ohne Einschüchterung zu ermitteln und zu verbreiten,
- keine willkürliche oder diskriminierende Behinderung oder Zensur von Wahlkampfaußagen zu üben.

Bei der Beobachtung der Medienberichterstattung kann es sich für Langzeitwahlbeobachter als notwendig erweisen, mit darauf spezialisierten Institutionen zusammenzuarbeiten, um eine präzise und wissenschaftliche Analyse der Medien zu erstellen.

Die Wahlverwaltung

Die zentrale Wahlkommission, das Oberste Gericht oder eine vergleichbare Institution wird in der Regel mit der Organisation einer Wahl beauftragt. Unabhängig davon, welches Organ mit der Durchführung der Wahl betraut ist, sollte seine Arbeit unabhängig, unparteiisch und transparent sein. Das Verwaltungsorgan sollte unabhängig und vor politisch motivierter Manipulation geschützt sein.

Als Alternative könnte ein Gremium aus Vertretern aller Parteien die Organisation der Wahl übernehmen, wobei diese Vertreter auf allen Ebenen der Wahlverwaltung gleich repräsentiert sein sollten. Wenn ein Justizorgan mit der Durchführung der Wahlen betraut ist, muß seine Unabhängigkeit durch transparente Verfahrensweisen sichergestellt sein.

Das ausführende Organ sollte in der Lage sein, die Gesetzgebung, die den Wahlprozeß regelt, ohne Einmischung in seine Zuständigkeiten, Einschüchterungen oder Behinderungen zu implementieren. Seine Unabhängigkeit kann weiterhin dadurch gesichert werden, daß die Mitglieder fest angestellt sind, das Recht haben, an ihren früheren Arbeitsplatz zurückzukehren, und daß ein unabhängiges Budget zur Verfügung steht.

Das Verwaltungsorgan muß außerdem unbedingt unparteiisch sein. Es muß das Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie Nicht-Diskriminierung und ein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleisten. Jede parteiische Behandlung, jeder Amtsmissbrauch kann die Legitimität einer Wahl ernsthaft gefährden.

Schließlich sollte die mit der Wahl beauftragte Stelle transparent sein, um der Öffentlichkeit Vertrauen zu vermitteln. Ihre Transparenz könnte dadurch erhöht werden, daß sie aus bekannten, geachteten und erfahrenen Persönlichkeiten zusammengesetzt ist.

Technische Vorkehrungen

Die Beobachter sollten möglichst herausfinden, ob die Voraussetzungen für einen effizienten Wahlvorgang realistisch eingeschätzt werden, was Ausstattung, Personalbedarf, spezielle Kenntnisse und Schulung der Wahlmitarbeiter betrifft. Beobachter sollten festhalten, welche Instruktionen im Wahllokal und auf Wahlkreisebene gegeben wurden, ob die notwendigen Vorrichtungen und Unterlagen vorhanden sind (Wählerverzeichnis, Stimmzettel, Wahlurnen usw.) und ob die Wahlmitarbeiter ausreichend instruiert und mit den Aufgaben des Wahltages vertraut sind.

Drei Probleme der technischen Planung, die während des Wahlvorganges häufig zu Fragen führen, sind die Zusammenstellung des Wählerregisters, die Wahlkreisgrenzen und die Gestaltung des Stimmzettels.

Wählerregister - Umfangreiche Emigrations- und innerstaatliche Migrationsbewegungen können zwischen zwei Wahlen enorme Bevölkerungsver-schiebungen verursachen. Die Schwierigkeit, die Wahlberechtigung einer großen Zahl von Wählern, die umgezogen sind, zu prüfen und sie zu registrieren, ist ein aufwendiges technisches Unterfangen. Das Problem verschärft sich noch, wenn den Behörden keine ausreichende Computerausrüstung zur Verfügung steht. Die Bevölkerung sollte in regelmäßigen Zeitabständen erfaßt und das Wählerverzeichnis kontinuierlich aktualisiert werde, um Volkszählungen kurz vor Wahlen zu vermeiden. Das Wählerregister sollte idealerweise, zum Schutz gegen Mehrfachregistrierungen, computererfaßt sein.

Wahlkreisgrenzen - Das Wahlgesetz sollte detaillierte und einheitliche Kriterien für die Festlegung der Wahlbezirksgrenzen angeben und dabei z.B. die Anzahl der wahlberechtigten Einwohner pro Bezirk, natürliche und historische Grenzen oder etwa Normen, die die gleiche und faire Repräsentierung ethnischer Gruppen garantieren, berücksichtigen und nennen. Die Grenzziehung muß nachvollziehbar sein - im Idealfall sollte sie von einer unparteiischen Expertenkommission, die für diesen Zweck eingerichtet wird, vorgenommen werden. Andernfalls könnte es schwierig sein, festzustellen, ob die Grenzen politisch neutral oder selektiv und voreingenommen gezogen wurden.

Stimmzettelgestaltung und -sicherheit - Die Kompliziertheit oder Einfachheit der Stimmzettel beeinflußt direkt die Effizienz des Wahlvorganges. Die Stimmzettel sollten für den Wähler leicht auszufüllen und fälschungssicher sein, beispielsweise durch Wasserzeichen. Der Vor-Ort-Koordinator des BDIMR sollte feststellen, von wem und wo die Stimmzettel gedruckt wurden, wie sie aufbewahrt und in die verschiedenen Regionen verteilt wurden und zu welchem Zeitpunkt vor den Wahlen dies geschah. Wenn Umschläge verwendet werden, um die Stimmabgabe rechtskräftig zu machen, sollten gleiche Beobachtungen bezüglich deren Sicherheit durchgeführt werden.

Überprüfungsprozeß

Das Recht, ein unabhängiges, unvoreingenommenes nationales Gericht anzurufen, muß allen Teilnehmern am Wahlprozeß garantiert werden. Ein Beschwerdeverfahren sollte eingerichtet werden als Überprüfungsmechanismus, der als endgültige Schiedsinstitution bei strittigen Fragen dienen kann.

Beobachter sollten der Auswahl und Zusammensetzung der Rechtsmittelstelle besondere Aufmerksamkeit schenken. Sie sollten dabei auf Amtszugehörigkeit und institutionelle Autonomie achten, da die Rechtmäßigkeit des

Wahlprozesses nur aufrechterhalten werden kann, wenn der Überprüfungsmechanismus unabhängig und unvoreingenommen ist.

Beschwerden im Zusammenhang mit dem Wahlprozeß, die von Kandidaten wie von Wählern eingereicht werden, müssen unter Einhaltung des Rechtsweges unparteiisch behandelt werden. Verfahren und Fristen sollten im Wahlgesetz deutlich festgelegt sein. Die Möglichkeit, bei den zuständigen Justizstellen, die hierfür vom Wahlgesetz vorgesehen sind, Beschwerden einzureichen, müssen darüber hinaus für jedermann zugänglich sein und ihrem Zweck entsprechen. Beschwerden sollten in angemessener Frist beschieden und alle Entscheidungen sollten schriftlich niedergelegt und veröffentlicht werden. Die Beschwerden, die während des Wahlprozesses zu verzeichnen sind, können als Indikatoren dafür dienen, welche Fragen von den Langzeitbeobachtern untersucht werden sollten.

Beobachtung am Wahltag

Die Beobachtung des Wahlvorganges am Wahltag dient grundsätzlich zur Verifikation, ob Stimmabgabe und -auszählung ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit den vorgeschriebenen Verfahren durchgeführt werden. Die Anwesenheit von Beobachtern in Wahllokalen kann außerdem das Vertrauen in den Wahlprozeß stärken.

Beobachter sollten zugestehen, daß einige Fehler der Wahlmitarbeiter auf Unerfahrenheit oder Irrtümer zurückzuführen sind und nicht in der bewußten Absicht erfolgen, die Rechtmäßigkeit der Wahl zu beeinträchtigen. Beobachter sollten jedoch aufmerksam verfolgen, wie mit Unregelmäßigkeiten umgegangen wird, und insbesondere, ob sich solche nach demselben Muster wiederholen.

Die Stimmenauszählung

Obwohl die Beobachter in der Regel zum Zeitpunkt des Beginns der Stimmenauszählung erschöpft sind, sollte dieses entscheidende Stadium der Wahl bis zum Ende beobachtet werden. Dies bietet Gelegenheit für Stichproben, ob die Auszählung der Stimmzettel korrekt verläuft und die Wahlentscheidungen der Wähler widerspiegelt.

Die Ergebnisse sollten auf der Ebene der Wahllokale zugänglich gemacht und können aufgezeichnet werden. Die Ergebnisse aus bestimmten Wahllokalen können einen Probesatz verifizierter Resultate ergeben, der den veröffentlichten Gesamtergebnissen gegenübergestellt werden kann. Die

Erfassung der Ergebnisse sollte auf allen Ebenen der Wahladministration verifizierbar sein.

Die erste Stimmauszählung wird in der Regel in den Wahllokalen vorgenommen. Jedes Auszählungssystem, in dem die Stimmzettel nicht im Wahllokal gezählt, sondern zu zentralen Zählstellen transportiert werden, bringt erhebliche zusätzliche Probleme der Transparenz und Verifizierbarkeit hervor.

Schlußbewertung

Der Vor-Ort-Koordinator des BDIMR veranstaltet am Tag nach der Wahl eine Abschlußbesprechung. Dort sollten die Beobachter die Ergebnisse ihrer Tätigkeit austauschen und versuchen, eine gemeinsame Abschlußbewertung darüber zu erzielen, wie die Wahlen, gemessen an den Verpflichtungen des Kopenhagener Dokuments von 1990 und dem gesetzlichen Rahmen des betreffenden Landes, durchgeführt wurden. Die Äußerungen der Beobachter sollten sich auf eine Zusammenfassung der Fakten konzentrieren und dabei sich wiederholende Trends besonders hervorheben, die bei der Beobachtung am Wahltag festgestellt wurden.

Aus den Berichten der Langzeitbeobachter zur Wahlvorbereitungsphase und den Befunden der Kurzzeitbeobachter zum Wahltag selbst werden gemeinsame Schlüsse gezogen. Die Abschlußbesprechung sollte allen Beobachtern Gelegenheit geben, über ihre Ergebnisse zu berichten.

Das BDIMR gibt innerhalb von 24 bis 36 Stunden nach der Wahl eine Stellungnahme zu den Wahlen heraus. Sie enthält eine kurze Erläuterung der Zusammensetzung und räumlichen Verteilung der Beobachtermission und eine kurze sachliche Beurteilung relevanter Aspekte des Wahlprozesses. Der Vor-Ort-Koordinator legt innerhalb von zwei Wochen nach der Wahl einen kurzen, doch umfassenden analytischen Bericht vor, der auch Empfehlungen zu Verbesserungen des Wahlprozesses enthält.

Die ein oder andere Wahl in einem Land der OSZE-Region mag vielleicht nicht den idealen Standard einer Wahl erfüllen, wie er in den OSZE-Verpflichtungen festgelegt ist. Es wird immer Ungenauigkeiten und Unregelmäßigkeiten in einem Wahlprozeß geben. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind jedoch verpflichtet, ihr äußerstes zu tun, um zu gewährleisten, daß die aufgeführten Prinzipien hochgehalten werden.

Zwar sollten auch vereinzelte Verletzungen festgehalten werden, es ist jedoch das Muster wiederkehrender Unregelmäßigkeiten, das eine ernsthafte Gefährdung der Rechtmäßigkeit des Wahlprozesses erkennen lassen könnte. Bei der Beurteilung einer Wahl anhand der Verpflichtungen, muß also abgewogen werden, ob ein Bruch der Verpflichtungen die Entscheidung des

Wählers und das Gesamtergebnis der Wahl ausschlaggebend beeinträchtigt hat.

Der Langzeit-Ansatz des BDIMR bei der Wahlbeobachtung erlaubt eine Beurteilung des gesamten Prozesses. Das erhöht den Wert der Empfehlungen des BDIMR an das Gastland und ermöglicht auch einen profunden und gut dokumentierten Bericht über den gesamten Wahlprozeß.

Das Prinzip der Freiheit kann letztendlich nur verwirklicht werden, wenn die Bürger eines Landes ihre Stimme abgeben und so ihre Regierung wählen können. Das BDIMR hofft, daß die technischen Empfehlungen, die es als Ergebnis der Langzeitbeobachtung aussprechen kann, sowie die Dokumentierung aller Verstöße im Verlauf einer Wahl als wirksames Instrument zur Stärkung der grundlegenden Menschenrechte, wie sie in den OSZE-Verpflichtungen umrissen sind, dienen werden.