

***Hans-Joachim Heldt***

***Einsätze als Kurzzeit-Wahlbeobachter für die Europäische Union in Afrika***

Dieser Bericht beruht auf den Erfahrungen aus meinen letzten vier Einsätzen als Kurzzeit-Wahlbeobachter in den Jahren 2000 bis 2002. All diese Einsätze wurden unter Leitung der Europäischen Union (EU) durchgeführt und fanden in Afrika statt (Simbabwe, Sambia, Kongo Brazzaville und Madagaskar). Der Bericht bezieht sich daher nur auf die EU als Entsendeorganisation und die AKP-Staaten als Wahlländer; er ist bewusst praxisbezogen und verzichtet auf eine Behandlung grundsätzlicher Fragen zur Wahlbeobachtung.

***Organisation der Wahlbeobachtung***

Der Bereich „Demokratisierungshilfe“ und mit ihm die Wahlbeobachtung ist seit einigen Jahren ein Arbeitsgebiet der Europäischen Union. In EU-Ratsbeschlüssen (z.B. 9262/98 und 8728/99) sind die insoweit geltenden Grundsätze und Richtlinien festgelegt. Hierauf gestützt, hat sich die EU als international anerkannte Wahlbeobachtungsorganisation etabliert.

Während die Leitung und endgültige Auswahl der Bewerber bei der EU-Kommission in Brüssel liegen, ist es Sache der Mitgliedstaaten, auf Einladung der Kommission geeignete Bewerber vorzuschlagen. In Deutschland ist das *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* (ZIF) für die Nominierung von Kandidaten zuständig. Hierbei wird berücksichtigt, ob der Bewerber als sog. Langzeitbeobachter (in der gebräuchlichen englischen Abkürzung „LTO“ für „long term observer“) oder als Kurzzeitbeobachter („STO“ für „short term observer“) fungieren soll. Der LTO trifft in der Regel rund fünf Wochen vor dem Wahltag im Wahlland ein und bleibt dort bis ca. eine Woche nach den Wahlen. Der STO reist ca. zehn Tage vor dem Wahltag ein und kurz danach wieder zurück.

Dritte organisatorische Komponente ist die von der Kommission aufgrund entsprechender Ausschreibung beauftragte Durchführungsorganisation. Diese Institution – im Falle der

Wahlen in Simbabwe 2000 war dies die deutsche *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), im Falle der Wahlen in Sambia 2001 der *British Council* – ist für die gesamte logistische Durchführung des Einsatzes verantwortlich. Dies umfasst im Wesentlichen den Aufbau der notwendigen Infrastruktur im Wahlland, Ausrüstung, Transport, Gesundheits- und Versicherungsfürsorge für die Beobachter sowie die finanzielle Abwicklung.

### ***Anforderungen an Wahlbeobachter***

Grundsätzlich sollte ein STO die Staatsangehörigkeit eines der EU-Mitgliedstaaten besitzen; in der Praxis allerdings – so z.B. in Sambia und auf Madagaskar – wurde auch Norwegen als EU-nahes Land einbezogen. Darüber hinaus wird eine gute Kenntnis der jeweiligen Arbeitssprachen im Einsatzland – d.h. in der Regel Englisch bzw. Französisch – vorausgesetzt. Die Kenntnis beider erwähneter Sprachen empfiehlt sich auch deshalb, weil sie in der aus vielen Nationalitäten zusammengesetzten Beobachtergruppe intern als Verbindungssprachen nützlich sind. Erwünscht sind ferner Wahlbeobachtungserfahrung und / oder vergleichbares Wissen bzw. Schulung sowie Kenntnis des Wahllandes oder zumindest der Region; ersteres ist der EU allerdings häufig wichtiger als letzteres.

Nicht ausdrücklich in den Richtlinien erwähnt, aber nicht minder wichtig, ist eine robuste Gesundheit: Einsätze in den Tropen erfordern Durchhaltefähigkeit auch unter schwierigen klimatischen Bedingungen; ferner sollte gute Verträglichkeit für Impfungen und Prophylaxemaßnahmen aller Art gegeben sein.

Über diese formalen und praktischen Erfordernisse hinaus wird von STO (und LTO) strikte Unparteilichkeit bei Durchführung der Aufgaben im Wahlland sowie Sozialkompetenz erwartet. Darunter werden vor allem die Fähigkeit zu Kommunikation und Team-Arbeit sowie die Bereitschaft zur Bewältigung schwieriger Situationen unter Respektierung lokaler Gepflogenheiten in einem multikulturellen Umfeld verstanden.

## ***Die Zeit vor der Wahl***

Nach Ankunft in der Hauptstadt werden die STO in der Regel in einem gemeinsamen Hotel untergebracht. Dort befinden sich auch die Büros des Chefbeobachters (bei dem es sich zumeist um Abgeordnete aus Parlamenten der Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments handelt) und seines Stabes. Die STO erfahren zunächst, in welchem Teil des Landes sie eingesetzt werden; Sonderwünsche werden grundsätzlich nicht berücksichtigt. Hieran schließt sich eine Unterrichtung über die Geschichte und die aktuelle politische Situation des Gastlandes durch den Chefbeobachter und seine Mitarbeiter, aber auch durch einheimische Experten an. Ferner werden die STO mit allen Einzelheiten des Verfahrens bei der Wahlbeobachtung vertraut gemacht. Diese Einweisung ergänzt die Informationen, die die STO bereits zuvor von der EU und der Durchführungsorganisation in schriftlicher Form erhalten haben. Hinzu kommt die Verteilung von Arbeitsmaterial, Landkarten, Wahlbeobachtungsformularen, Erste-Hilfe-Taschen und ggf. auch von Moskitonetzen.

Am Tag nach diesem „Briefing“ reisen die STO – per Inlandsflug oder per PKW mit Fahrer – an ihre Einsatzorte weiter, um dort von den bereits seit Wochen tätigen LTO noch eine spezifische Einweisung zu erhalten.

Die dann beginnende, eigentliche Beobachtungstätigkeit umfasst unter anderem ein erstes Abfahren des Einsatzgebiets sowie die Kontaktaufnahme mit den amtlichen Stellen, den Regierungs- und Oppositionsparteien bzw. -Kandidaten, den nationalen Beobachtern, anderen Gruppierungen der Zivilgesellschaft und mit neutralen Auskunftspersonen, wie sie z.B. im religiösen Bereich zu finden sind. Auf die Erkenntnisse hieraus gestützt, erarbeitet die STO-Beobachtergruppe, stets zusammengesetzt aus zwei Personen verschiedener Nationalität, einen Operationsplan. Dieser umfasst in erster Linie eine möglichst optimale Reihenfolge der am Wahltag zu besuchenden Wahllokale und die Sicherstellung von Kommunikationsmöglichkeiten mit den als Zwischenglied zur Chefbeobachtergruppe („équipe cadre“) fungierenden LTO.

Daneben trifft die Gruppe praktische Vorsorgemaßnahmen wie z.B. die Beschaffung von Benzin- oder Dieselvorräten in Ländern mit mangelhafter Treibstoffversorgung. Zur Be-

gutachtung der politischen Atmosphäre und der Bemühungen der örtlichen Behörden empfiehlt sich ferner der Besuch von Wahlkundgebungen und – sofern möglich – die Teilnahme an Schulungsveranstaltungen der Administration für die lokalen, ehrenamtlichen Wahlhelfer. Hiermit wird zugleich den Wahlberechtigten und Behörden die Anwesenheit internationaler Beobachter signalisiert.

### ***Der Wahltag selbst***

Vorweg ist zu unterstreichen, dass die Beobachter nicht die Rolle eines internationalen Kontrolleurs innehaben, sondern die eines freundlichen, wenn auch bei Durchführung der Beobachtung unbeirrbareren Zuschauers. Streitgespräche oder Interventionen je dweder Art im Wahllokal sind selbstverständlich zu unterlassen. Falls Irregularitäten festgestellt werden, sollte man den Wahlvorstand darauf hinweisen und den Tatbestand selbst im Rahmen des Formularberichts notieren.

Im Regelfall handelt es sich beim Wahltag auch kalendarisch nur um einen Tag; erfahrungsgemäß kann sich die Wahl aber auch auf zwei Kalendertage ausdehnen, wodurch die Wahlbeobachtung – Nachtwache an den Urnen (!) – nicht gerade erleichtert wird. Aber auch bei Beschränkung auf einen Tag sollte man wegen der häufig langwierigen Auszählungsprozeduren die ersten Morgenstunden des Folgetages einkalkulieren.

Die Aufgaben der Beobachter variieren von Land zu Land je nach den dortigen Gegebenheiten und insbesondere nach der Art des jeweiligen nationalen Wahlverfahrens. Gewisse allgemeine Erfahrungssätze aber dürften in allen Fällen gelten: Die Tätigkeit am Wahltag beginnt mit der Feststellung, ob im Umkreis des Wahllokals Wahlpropaganda irgendwelcher Art festzustellen ist, ob das Wahllokal ordnungsgemäß eingerichtet, der Wahlvorstand ordnungsgemäß besetzt und vollzählig ist, ob ggf. vorhandene nationale Beobachter Zugang zum Wahllokal haben, ob die Sicherheit durch Anwesenheit etwa von Polizisten (gelegentlich auch von Militärs) gewährleistet ist und schließlich, ob das Wahllokal zur festgesetzten Zeit geöffnet wird.

Bei 20- bis 30-minütiger Anwesenheit in jedem Wahllokal ist nach Begrüßung des Wahlvorstands, der Parteivertreter und der nationalen Beobachter die Regelbefolgung am Verlauf der Stimmabgabe durch mehrere Wähler zu verfolgen. Am Ende des Wahltags ist festzustellen, ob das Lokal pünktlich geschlossen oder ob evtl. anstehenden Wählern noch danach vorschriftswidrig die Stimmabgabe ermöglicht wurde. Die anschließende Auszählung der Stimmen und die Abfassung der erforderlichen Protokolle nimmt meist sehr viel Zeit in Anspruch. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die Wahlvorstände ehrenamtlich tätig sind und – mit Ausnahme der in ihnen vertretenen Lehrer, Bezirksvorsteher o.ä. – vor allem in ländlichen Bezirken häufig Schwierigkeiten mit schriftlichen Arbeiten haben. Der Tag bzw. die ersten Morgenstunden des folgenden Tages enden mit dem Transport der gesamten Wahlunterlagen zu einer regionalen Prüfungs – und Registrierungsstelle (z.B. Unterpräfektur), die die Ergebnisse „nach oben“ – Endempfänger ist die Zentralwahlbehörde in der Hauptstadt – weiterleitet.

### ***Die Zeit nach der Wahl***

Die Prüfung der von den Wahllokalen eingegangenen Unterlagen und Ergebnisse findet häufig nicht mehr in der Wahlnacht, sondern erst an den folgenden Tagen statt. Verzögerungen ergeben sich häufig dadurch, dass Wahlunterlagen aus abgelegenen Gebieten wegen schlechter Straßenverhältnisse oder des Fehlens motorisierter Transportmittel verspätet eingeht. Dem Beobachter fällt zunächst die Aufgabe zu, bei Prüfung angeblich ungültiger Stimmzettel anwesend zu sein. Er wird ferner Einsicht in die Wahlprotokolle und die hiernach verfassten Weiterleitungsschreiben der regionalen Wahlbehörde nehmen, in denen unter anderem die Wahlergebnisse enthalten sind. Schließlich sollte er – wie schon am Wahltag selbst – für die Entgegennahme etwaiger Beschwerden durch Parteivertreter oder nationale Beobachter zur Verfügung stehen. Seine und seiner Kollegen Ergebnisberichte schließlich versetzen den Chefbeobachter in die Lage, etwa zeitgleich mit der staatlichen Administration ein ungefähres Wahlergebnis präsentieren zu können.

Nach Erledigung dieser Arbeiten und Rückkehr in die Hauptstadt finden dort die Abschlussbesprechungen von STO (und später auch LTO) unter Leitung des Chefbeobachters zur Vorbereitung der vorläufigen Stellungnahme der EU zu den Wahlen statt. Diese Erklä-

zung, der einige Wochen später die Abschlusserklärung folgt, wird meist im Rahmen einer Pressekonferenz bekannt gegeben.

### ***Schlussbemerkung***

Vorstehender Bericht erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf Anwendbarkeit in jedem beliebigen Wahlland. Er enthält sich – angesichts der gebotenen Kürze – auch einer kritischen Auseinandersetzung mit Einzelaspekten des angeblich zu formal-technologischen Systems bei Durchführung der EU-Wahlbeobachtung. Nur folgendes Problem sei kurz erwähnt: Der Beobachtung bleiben wichtige, die Wahlergebnisse unter Umständen beeinflussende Faktoren aus der kritischen Vorwahlphase entzogen, über die lange vor Eintreffen der Wahlbeobachter entschieden wird. Gemeint sind hier vor allem der Zuschnitt der Wahlkreise, die Erfassung der Wähler, ihre Eintragung in die Wählerlisten sowie die Ausstellung und rechtzeitige Zustellung von Personalausweisen und Wählerkarten, die zur Ausübung des Wahlrechts berechtigen.

Wenngleich die Innenpolitik eines Landes durch Wahlbeobachtung natürlich nicht grundlegend veränderbar ist, so unterstützen die Beobachter doch mit ihrer Präsenz die im Wahlland meist erst im Entstehen begriffene Zivilgesellschaft und damit die Demokratisierung. Und wie die Beobachter mit ihrer bloßen Anwesenheit positive Entwicklungen fördern, halten sie andererseits von Wahlfälschungen, gelegentlich sogar von Einschüchterung oder Bedrohung von Wählern im Vorfeld, ab. Damit stärken sie das Vertrauen in den demokratischen Prozess. Mich persönlich hat übrigens immer wieder der spontane Dank vor dem Wahllokal, auf dem Markt oder an der Tankstelle überzeugt, wenn man unser oder des mit der EU-Fahne gekennzeichneten Fahrzeugs ansichtig wurde.

Ein positiver End-Effekt unserer Wahlbeobachtung kann sicherlich nicht an einem Einzelfall abgelesen werden. Er kann als Ergebnis eines langfristigen Prozesses vielmehr erst nach Jahren eintreten. Hierfür arbeiten die EU-Wahlbeobachter.

*Hans-Joachim Heldt, März 2003*

## ***Autorennotiz***

Hans-Joachim Heldt trat nach mehrjähriger Tätigkeit als Rechtsanwalt 1965 ins Auswärtige Amt ein. Sein Dienst führte ihn vorwiegend in die Dritte Welt, und zwar nach Südostasien, in den pazifischen Raum sowie für rund fünfzehn Jahre nach Afrika. Dort leitete er die Botschaften in Cotonou, N´Djamena, Lomé, Accra und Kampala. Seit seiner Pensionierung ist er unter anderem als EU-Wahlbeobachter tätig.