



Ausarbeitung

Zu Kriterien und Leitlinien für die Wahlbeobachtung durch internationale Institutionen



Zu Kriterien und Leitlinien für die Wahlbeobachtung durch internationale Institutionen

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 079/13
Abschluss der Arbeit: 24. April 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Maßstäbe der Wahlbeobachtung	4
2.1.	Das Recht auf freie und faire Wahlen auf universeller Ebene	4
2.2.	Verpflichtungen auf der Ebene des Europarates	5
2.3.	Verpflichtungen im Rahmen der OSZE	5
2.4.	Zum Verhältnis von Wahlsystem und individuellem Wahlrecht	6
3.	Akteure der Wahlbeobachtung und ihre Aufgabenteilung	7
3.1.	Längerfristige Vorfeldbeobachtung und Analyse des wahlrechtlichen Rahmens	8
3.2.	Beobachtung am Wahltag	8
4.	Standards der Wahlbeobachtung	9
4.1.	Handbuch ODIHR	9
4.1.1.	Beobachtung der Wahl in den Wahllokalen	10
4.1.2.	Beobachtung der Auszählung und der Feststellung des Wahlergebnisses	11
4.2.	Grundsätze der Parlamentarischen Versammlung des Europarates	12

1. Einleitung

Die Durchführung freier und fairer Wahlen gehört zum Kernbestand des Demokratieprinzips. Zur Gewährleistung dieser grundlegenden Anforderung hat in den letzten 25 Jahren die Beobachtung von Wahlen durch internationale Organisationen an Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst dargestellt, welche internationalen Regelungen Standards für demokratische Wahlen enthalten. Aus diesen ergeben sich Maßstäbe für die Beobachtung von Wahlen.

In einem zweiten Schritt werden ausgewählte Akteure der internationalen Wahlbeobachtung vorgestellt. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, wie sich die Aufgabenprofile der Organisationen unterscheiden bzw. ergänzen. Ein Schwerpunkt wird dabei auf Wahlbeobachtungen in den Staaten der OSZE gelegt. Schließlich werden praktische Leitfäden zur Beobachtung von Wahlen, die von Gremien der OSZE und des Europarates herausgegeben worden sind, in ihren Grundzügen zusammengefasst.

2. Rechtliche Maßstäbe der Wahlbeobachtung

Rechtliche Standards für die Durchführung freier und fairer Wahlen finden sich zunächst in den grundlegenden menschenrechtlichen Verträgen auf universeller und europäischer Ebene. Die institutionelle Dimension wird zudem durch die Verpflichtungen im Rahmen der OSZE (sog. commitments) abgesichert. Diese völkerrechtlichen Anforderungen werden insbesondere im Rahmen des Europarates durch weitere Instrumente konkretisiert. Ungeachtet ihrer formalen Unverbindlichkeit können diese erhebliche rechtliche Auswirkungen haben, indem sie wichtige Hilfen zur Auslegung der verbindlichen Vorgaben liefern.¹ Daneben tritt eine beachtliche politische Steuerungswirkung.

2.1. Das Recht auf freie und faire Wahlen auf universeller Ebene

Das Recht auf freie und faire Wahlen ist auf universeller Ebene in Art. 25 lit. b des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) verankert, der von allen OSZE-Staaten ratifiziert worden ist. Dieser sieht vor, dass jeder Staatsbürger ohne Diskriminierung und unangemessene Einschränkungen das Recht hat, in echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden.

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat die Gewährleistungen von Art. 25 IPbPR im Rahmen einer Erläuterung (sog. General Comment) näher ausgelegt.² Angesprochen wer-

1 So stützt sich der EGMR auf die Empfehlungen der Venedig-Kommission bei der Auslegung von Art. 3 ZP I EMRK, z.B. in EGMR, 6.11.2012, Ekoglasnost./Bulgarien, Nr. 30386/05, Z. 38 ff. 69 ff.

2 VN-MRA, General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (Art. 25, 1996, verfügbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en (15. April 2014).

den sowohl Fragen der Ausgestaltung der Wahlberechtigung und die Voraussetzungen einer Kandidatur als auch Fragen des Wahlverfahrens und der administrativen Wahlorganisation.

Regelungen mit Bezug zum Wahlrecht enthalten auch die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Art. 7), die Anti-Rassismus-Konvention (Art. 5) sowie die Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen (Art. 29), die jeweils von großen Teilen der OSZE-Staaten ratifiziert worden sind.

2.2. Verpflichtungen auf der Ebene des Europarates

In den Mitgliedstaaten des Europarates wird der gemeineuropäische Mindeststandard für freie, rechtsstaatliche Wahlen durch Art. 3 des Zusatzprotokolls zur EMRK (ZP I EMRK) definiert. Danach verpflichten sich die Mitgliedstaaten, in angemessenen Zeiträumen freie und geheime Wahlen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten. Zu verschiedenen Aspekten des Rechts auf freie Wahlen ist mittlerweile eine umfassende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergangen.³ Da das EMRK keine abstrakte Normenkontrolle kennt, ergehen die Urteile im Zusammenhang einer konkreten Beschwerde, mit der eine Verletzung des Wahlrechts einer bestimmten Person gerügt wird. Die Verletzung kann dabei auf den Umständen des Einzelfalls beruhen oder systemische Ursachen haben, wenn sie z.B. auf einer Gesetzeslage fußt, die nicht im Einklang mit der EMRK steht. Vor diesem Hintergrund ist denkbar, dass im Einzelfall eine Verletzung des individuellen Rechts auf freie Wahlen vorliegt, die in systemischer Perspektive die demokratische Qualität der Wahl nicht in Frage stellt.

Zu den rechtlichen und institutionellen Anforderungen an Wahlrecht und Wahlsystem hat die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) des Europarates 2002 einen Verhaltenskodex angenommen.⁴ Auf dieser Grundlage bewertet die Venedig-Kommission auch Entwürfe von gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Wahlrechts, die ihr von den Mitgliedstaaten des Europarates zugeleitet werden können.⁵

2.3. Verpflichtungen im Rahmen der OSZE

Bereits im Rahmen der Kopenhagener Verpflichtungen, die im Abschlussdokument des KSZE-Treffens im Jahr 1990 niedergelegt sind, haben sich die OSZE-Staaten unter anderem zur regel-

3 Dazu ausführlich Arndt, Art. 3 ZP I, in Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 2012.

4 Code of Good Practice in Electoral Matters, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e> (28.2.2014). Deutsche Übersetzung verfügbar unter: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023-ger> (28.2.2014). Die Venedig-Kommission wird seit 2002 von einem Rat für demokratische Wahlen (Council for Democratic Elections) unterstützt.

5 Vgl. zuletzt etwa die Stellungnahme zu einer Wahlrechtsänderung in der Republik Moldau, verfügbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)003-e) (22.4.2014). Siehe auch die Stellungnahme zum Wahlrecht Aserbaidschans [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)011-e) (22.4.2014).

mäßigen Durchführung freier, geheimer Wahlen bereit erklärt. Ausdrücklich enthalten sind auch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, das Recht für öffentliche Ämter zu kandidieren, und das Recht, politische Parteien zu gründen.⁶ Mit Blick auf das Wahlsystem verlangen die OSZE-Standards, dass mindestens in einer Kammer des nationalen Parlaments alle Sitze durch allgemeine Wahlen besetzt werden.⁷ Abgerundet werden diese inhaltlichen Verpflichtungen durch die Zusage, Wahlbeobachter zu den Wahlen auf nationaler Ebene zuzulassen.⁸

Die Kopenhagener Verpflichtungen sind unter anderem 1999 im Rahmen des Istanbul Gipfeltreffens der OSZE erneuert worden. Ausdrücklich wird dabei die Unterstützung durch ODIHR bei der Formulierung und Umsetzung von Wahlgesetzgebung anerkannt. Als Wahlbeobachter werden unter anderem die OSZE-PV und ODIHR ausdrücklich eingeladen. Zudem vereinbarten die OSZE-Staaten, die Empfehlungen von ODIHR jeweils umgehend zu berücksichtigen.⁹ Dies schließt nicht aus, dass Empfehlungen im Einzelfall nicht umgesetzt werden, verpflichtet die Staaten aber jedenfalls, die Empfehlungen zu prüfen und hierüber zu berichten. Abermals ist das Mandat von ODIHR 2006 durch die Entscheidungen des 14. Ministertreffens bekräftigt worden.

Für die Wahlbeobachtung durch die OSZE/ODIHR bilden diese Verpflichtungen den vorrangigen Maßstab. Soweit im Einzelfall anwendbar, werden aber auch die übrigen einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen berücksichtigt.¹⁰

2.4. Zum Verhältnis von Wahlsystem und individuellem Wahlrecht

Grundlegend für die Bewertung des demokratischen Gehalts von Wahlen ist die Unterscheidung zwischen der Ebene des Wahlsystems und des Wahlverfahrens einerseits und des individuellen Wahlrechts des einzelnen Wählers andererseits.

Unterschiedliche Maßstäbe können eine Erklärung für unterschiedliche Bewertungen durch verschiedene Akteure der Wahlbeobachtung darstellen. So ist beispielsweise denkbar, dass eine nicht geringe Zahl an Wählern aufgrund defizitärer Organisationsmaßnahmen in der Ausübung ihres Wahlrechts behindert werden, ohne dass dies zugleich Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments oder den Ausgang der Wahl hatte. Aus der Perspektive des einzelnen Wählers oder einer Wählergruppe kann hier ein schwerwiegender faktischer Entzug des Wahl-

6 Vgl. insb. Punkte 6 und 7 des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, verfügbar unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304> (10.3.2014). Ausführlich zu den OSZE-Standards Binder u.a., Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States, 2013, verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/107073> (10.3.2014), S. 6 ff.

7 Punkt 7.2. der Kopenhagener Verpflichtungen.

8 Punkt 8 der Kopenhagener Verpflichtungen.

9 Punkte 23, 25 und 26 des Dokuments von Istanbul, Europäische Sicherheitscharta, verfügbar unter: <http://www.osce.org/de/mc/39571> (10.3.2014).

10 ODIHR Handbook, S. 17, 20.

rechts vorliegen. Aus einer systemischen Sicht können die Wahlen im Großen und Ganzen dennoch dem Anspruch an freie und faire Wahlen genügen.

Weitere vergleichbare Unterscheidungen in diesem Zusammenhang könnten zwischen bewussten Wahlfälschungen, verbreiteten organisatorischen Defiziten und Fehlern im Einzelfall vorgenommen werden. Dabei dürfte allerdings zu berücksichtigen sein, dass sich Verdachtsmomente für strukturelle Defizite oder systematische Wahlfälschungen oftmals erst durch das Zusammensetzen einer Vielzahl von scheinbaren Einzelfällen ergeben bzw. erhärten lassen.

3. Akteure der Wahlbeobachtung und ihre Aufgabenteilung

Die in der Praxis nach Einschätzung von Beobachtern wohl bedeutsamste Organisation im Bereich der internationalen Wahlbeobachtung ist das sog. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Dieses wurde 1990 als “Office for Free Elections” gegründet. Seit 1994 umfasst das Mandat von ODIHR unter anderem die Wahlbeobachtung „vor, während und nach Wahlen“ sowie die Bewertung der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien. Die Experten von ODIHR werden regelmäßig von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (OSZE-PV) unterstützt.

Ebenfalls auf der politisch-parlamentarischen Ebene werden Wahlbeobachtungsmissionen durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates (ER-PV) durchgeführt. Die ER-PV hat in ihren Richtlinien festgelegt, dass sie vorrangig Wahlen in Staaten beobachtet, die sich um die Mitgliedschaft im Europarat bewerben oder dem Monitoring-Verfahren der ER-PV unterworfen sind. Dies unterscheidet die Wahlbeobachtung durch die ER-PV von der Wahlbeobachtung im Rahmen der OSZE.

Die ER-PV sieht in ihren Richtlinien drei Typen von Missionen vor, die sie aus Anlass von Wahlen in ihre Mitgliedstaaten entsendet. Welcher Typ mit Blick auf eine konkrete Wahl zur Anwendung kommt, entscheidet das Büro der ER-PV.

Wahlbeobachtungsmissionen (Election Observation Missions) bestehen aus fünf bis 40 Mitgliedern, die ihre Ergebnisse unmittelbar nach Abschluss der Wahlen veröffentlichen sollen. Eine Mission im Vorfeld der Wahl ist im Einzelfall möglich. Wahlbewertungsmissionen (Election Assessment Missions) bestehen aus fünf Mitgliedern. Diese berichten dem Büro der ER-PV. Vorfeldmissionen sind nicht vorgesehen. Als niedrigste Stufe können einzelne Mitglieder der ER-PV vor Ort anwesend sein, ohne diese förmlich zu beobachten oder zu bewerten. Dementsprechend ist in diesen Fällen auch nicht vorgesehen, dass die Mission einen förmlichen Bericht über die Wahl abgibt.

Ein weiterer Akteur der internationalen Wahlbeobachtung ist die Europäische Union (EU). Diese beobachtet jedoch nur Wahlen in Staaten außerhalb des OSZE-Raums. Hintergrund ist, dass die

EU vergleichbare Methoden und Standards der Wahlbeobachtung anwendet wie ODIHR und Doppelarbeit vermieden werden soll.¹¹

3.1. Längerfristige Vorfeldbeobachtung und Analyse des wahlrechtlichen Rahmens

Bereits im Vorfeld einer Wahl entsendet ODIHR Wahlbeobachter, die den grundlegenden Rahmen für die Durchführung von Wahlen untersuchen. Im Vordergrund stehen dabei die Wahlgesetzgebung, die Leistungsfähigkeit der Wahlbehörden, die Erstellung der Wählerverzeichnisse, die Zulassung der Wahlbewerber, der Verlauf des Wahlkampfes und die Rolle der Medien. Bei der Analyse des wahlrechtlichen Rahmens arbeitet ODIHR regelmäßig mit der Venedig-Kommission des Europarates zusammen.¹²

3.2. Beobachtung am Wahltag

Für die Beobachtungen am Wahltag hat sich in der Praxis eine gewisse Aufgabenteilung bei gleichzeitiger Kooperation und wechselseitiger Ergänzung der beteiligten Akteure herausgebildet.

Ein wichtiger Aspekt der Aufgabenteilung dürfte zwischen der Beobachtung in den Wahllokalen und der politischen-parlamentarischen Präsenz liegen. So hat die ER-PV festgelegt, dass sie die politischen Ziele ihrer Beteiligung an Wahlbeobachtungsmissionen betont. Dies drückt sich auch in der Größe der Wahlbeobachtungsdelegation aus, die üblicherweise zwischen fünf und 40 Mitglieder umfasst.¹³ Eine detaillierte Beobachtung in den Wahllokalen vor Ort dürfte mit diesen Kapazitäten nicht möglich sein. Diese wird sich daher eher auf Stichproben beschränken. Im Vordergrund dürften daher die Beobachtung der allgemeinen Lage am Wahltag und die Bewertung von Informationen aus anderen Quellen stehen. Die Konzentration auf die systemische Ebene zeigt sich auch daran, dass vorrangig Wahlen in Beitrittsstaaten und Staaten im Monitoring-Verfahren beobachtet werden. Hier steht im Vordergrund, ob ein Staat die Mindestanforderungen des Europarates an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einhält.

Das Rückgrat der Beobachtung vor Ort bilden auch aufgrund der verfügbaren personellen Ressourcen oftmals die Wahlbeobachtungsteams von ODIHR, die dabei von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung unterstützt werden. Eine politische Bewertung durch die beteiligten Parlamentarier setzt zudem die Bündelung und Gewichtung der in Stichproben vor Ort gewonnenen Erkenntnisse voraus. Hier sind wiederum die Fähigkeiten zur statistischen Auswertung von ODIHR von besonderer Bedeutung.

11 Europäische Kommission, Generaldirektion Auswärtige Beziehungen, Handbook for European Union Election Observation, 2. Auflage 2008, verfügbar unter: http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition_en.pdf (23.4.2014), S. 7.

12 ODIHR Handbook, S. 49 f.

13 Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly (ER-PV Guidelines), Fassung vom 18.12.2012, AS/Bur (2012)85, Nr. 29 a). Zu Beginn des Jahres 2014 wurden weitere Änderungen vorgeschlagen, die Änderungsfassung AS/Bur (2014)17 ist verfügbar unter: http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations (22.4.2014).

Die an einer internationalen Wahlbeobachtungsmission beteiligten Organisationen streben eine enge Zusammenarbeit an.¹⁴ Ein wichtiger Punkt dürfte hierbei der Austausch von Informationen und Analysen zu Unregelmäßigkeiten im Wahlverlauf sein. Durch die Kooperation sollen nicht zuletzt soweit wie möglich gemeinsame Bewertungen einer Wahl ermöglicht werden. Kann kein Konsens über eine gemeinsame Stellungnahme erreicht werden, sind getrennte Bewertungen aber letztlich nicht ausgeschlossen.

4. Standards der Wahlbeobachtung

Organisationen, die in der Wahlbeobachtung tätig sind, haben grundlegende Standards und detaillierte praktische Hinweise für die Durchführung einer Wahlbeobachtungsmission in Form von Handbüchern niedergelegt. Als Standardwerk lässt sich dabei das von ODIHR herausgegebene Handbuch bezeichnen.¹⁵

Die EU hat für ihre Beobachtungsmissionen ein eigenes Handbuch herausgegeben, das sich ausdrücklich an den OSZE-Standards orientiert.¹⁶ Da diese Missionen nur außerhalb des OSZE-Raums stattfinden, wird auf dieses Handbuch im Folgenden nicht näher eingegangen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat grundlegende Verhaltensregeln und Standards in Form der „Guidelines for the observation of elections by the Parliamentary Assembly“ beschlossen.¹⁷

4.1. Handbuch ODIHR

Das von ODIHR herausgegebene Handbuch zur Wahlbeobachtung geht auf eine Initiative der Staaten auf dem Budapester Gipfel im Jahr 1994 zurück. Es wurde 1996 in erster Auflage vorgelegt und ist mittlerweile in sechster Auflage erschienen.¹⁸

14 Vgl. etwa die ER-PV Guidelines, Nr. 15.

15 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 6. Auflage 2010, verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/68439> (22.4.2014).

16 Europäische Kommission, Generaldirektion Auswärtige Beziehungen, Handbook for European Union Election Observation, 2. Auflage 2008, verfügbar unter: http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/handbook-eucom-en-2nd-edition_en.pdf (23.4.2014).

17 Bureau of the Assembly, Fassung vom 18.12.2012, AS/Bur (2012)85. Zu Beginn des Jahres 2014 wurden weitere Änderungen vorgeschlagen, die Änderungsfassung AS/Bur (2014)17 ist verfügbar unter: http://website-pace.net/en_GB/web/apce/election-observations (22.4.2014).

18 ODIHR Handbook, S. 7 f.

Das Handbuch versteht sich als praktischer Leitfaden für Wahlbeobachter. Es stellt zunächst unter anderen den rechtlichen Rahmen, die Kriterien für die Auswahl der Wahlen, die beobachtet werden sollen, und die Organisationsstrukturen einer Wahlbeobachtungsmission dar. Ein ausführliches Kapitel ist der Beobachtung im Vorfeld einer Wahl gewidmet, das insbesondere Anforderungen an die gesetzlichen Regelungen zur Wahl erörtert.¹⁹ Von besonderer praktischer Bedeutung für parlamentarische Wahlbeobachter dürften die Kapitel zur Beobachtung am Wahltag in den Wahllokalen und die Beobachtung des Auszählungsprozesses sein. Diese werden im Folgenden ausführlicher dargestellt.

4.1.1. Beobachtung der Wahl in den Wahllokalen

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass die Beobachtungen der einzelnen Wahlbeobacherteams sich erheblich voneinander unterscheiden können. Um aus diesen einzelnen Beobachtungen ein Gesamtbild erzeugen zu können, werden standardisierte Fragebögen eingesetzt, die mit statistischen Methoden ausgewertet werden. Neben dieser quantitativen Analyse unterstützen Berichte über einzelne Vorkommnisse die Identifizierung systematischer Probleme im Wahlgebiet oder einzelnen Regionen.²⁰

Das Handbuch führt eine Reihe von Fragen auf, die Wahlbeobachter den Wahlhelfern in einem Wahllokal stellen können.²¹ Diese korrespondieren überwiegend auch mit den auf den Berichtsf formularen der Wahlbeobachter abgefragten Aspekten. Als hilfreich wird es auch angesehen, das Gespräch mit innerstaatlichen Beobachtern zu suchen.

Zusammenfassend werden eine Reihe von Punkten benannt, denen besondere Aufmerksamkeit zu widmen sei.²² Diese sind insbesondere:

- Störungen oder Gewalt, insbesondere in Verbindung mit der Einschüchterung von Wählern
- Verspätetes Öffnen der Wahllokale
- Lange Warteschlangen, Verzögerungen im Wahlablauf
- Fehlende Kontrollen der Identität der Wähler
- Mehrfaches Wählen, Wählen durch Gruppen
- Unkorrektes Abweisen von Wählern
- Wahlkampfmaterialien im Wahllokal
- Wahlhandlungen außerhalb der Wahlkabinen bzw. andere Probleme bei der Gewährleistung einer geheimen Stimmabgabe

¹⁹ Vgl. zu diesem Aspekt nun auch die überarbeiteten Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/104573> (22.4.2014).

²⁰ ODIHR Handbook, S. 69 f.

²¹ ODIHR Handbook, S. 72 f.

²² ODIHR Handbook, S. 77.

- Anwesenheit nicht autorisierter Personen
- Unstimmigkeiten in den Wählerverzeichnissen
- Fehlende Befolgung von Verfahrensabläufen durch die Wahlhelfer
- Fehlen von Wahlunterlagen
- Nicht versiegelte Wahlurnen
- Anzeichen für vorgefertigte Stimmzettel oder vor Wahlbeginn bereits gefüllte Wahlurnen.

4.1.2. Beobachtung der Auszählung und der Feststellung des Wahlergebnisses

Das Handbuch weist ausdrücklich daraufhin, dass erfahrungsgemäß Wahlfälschungen oftmals während der Auszählung der Stimmen erfolgen und nicht schon während der Stimmgabe. Deshalb sei der Auszählung in den Wahllokalen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Besonders anfällig können Auszählungsverfahren sein, in denen die Stimmen nicht auf der Ebene der Wahllokale gezählt werden, sondern zunächst zu zentralisierten Auszählungen transportiert werden.²³

Folgende Punkte werden als besonders beachtenswert bezeichnet:

- Hinzufügen von ausgefüllten Stimmzetteln nach Öffnung der Wahlurnen
- Versuche, Stimmzettel ungültig zu machen
- Abweichungen zwischen Wählerlisten und Zahl der Stimmzettel
- Willkürliche oder uneinheitliche Einstufung von Stimmzetteln als ungültig
- Ungeordnete Zählverfahren
- Nicht ausreichende Zahl an Auszählenden und Aufsichtspersonal
- Ausschluss von offiziellen Wahlhelfern oder Wahlbeobachtern, Beteiligung nicht autorisierter Personen an der Auszählung
- Fehlende Möglichkeit für Wahlbeobachter, die Sortierung und Zählung der Stimmzettel aus hinreichender Nähe zu beobachten
- Unsichere Lagerung unbenutzter Stimmzettel
- Weigerung, eine offizielle Kopie der Auszählungsergebnisse zur Verfügung zu stellen
- Unregelmäßigkeiten bei der Erstellung des Zählprotokolls.

Mit Blick auf die Meldung der Ergebnisse aus den Wahllokalen an die zentralen Wahlleiter wird darauf hingewiesen, dass der Transport der Unterlagen zu einer zentralen Stelle sicher erfolgen müsse und nach Möglichkeit von den Wahlbeobachtern begleitet werden solle. Als Indizien für Unregelmäßigkeiten können u.a. übermäßige Verzögerungen in der Weitergabe der Ergebnisse oder fehlender Zugang der Wahlbeobachter zu Räumen, in denen Ergebnisse elektronisch eingehen, angesehen werden. Gleiches gilt, wenn die Wahlergebnisse nicht direkt an die zentrale Wahlbehörde, sondern über andere lokale Behörden übermittelt werden.

23 ODIHR Handbook, S. 79.

Abschließend wird es als gute Praxis angesehen, dass die Ergebnisse jedes einzelnen Wahllokals im Internet veröffentlicht werden, damit die Zusammenstellung des Gesamtergebnisses anhand der vor Ort gesammelten Daten überprüft werden kann.

4.2. Grundsätze der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Das Büro der ER-PV hat im Jahr 2004 mit Blick auf die praktischen Erfahrungen vorhergegangener Wahlbeobachtungsmissionen Richtlinien für die Beobachtung von Wahlen durch die ER-PV angenommen, die zuletzt im Jahr 2012 aktualisiert worden sind. Neben den schon erwähnten Vorgaben für die Auswahl der zu beobachtenden Wahlen und die Missionstypen enthalten diese weniger inhaltliche Kriterien für die Beobachtung von Wahlen, sondern sind mehr organisatorischen Fragen gewidmet.

Mit Blick auf die Bewertung einer Wahl wird zunächst darauf hingewiesen, dass verschiedene Verfahrensstufen zu unterscheiden seien, die bereits mit der Analyse der Wahlgesetzgebung eines Staates beginne. Hier fordern die Richtlinien entsprechend den Empfehlungen der Venedig-Kommission und der Rechtsprechung des EGMR, dass der rechtliche Rahmen eine gewisse Stabilität aufweisen solle.

Weitere Stufen beginnen mit der Bekanntmachung der Wahl und dem Start des Wahlkampfes. Als vierte Stufe wird der Wahltag selbst gesehen. Die letzte Phase umfasst eventuelle Nachzählungen bis zur Bekanntgabe des amtlichen Endergebnisses und den Umgang mit eventuellen Wahlprüfungsbeschwerden.

Hinsichtlich der praktischen Organisation einer Wahlbeobachtung durch die ER-PV verweisen die Richtlinien auf die Unterstützung durch das nationale Parlament und die Kooperation mit anderen internationalen Wahlbeobachtern, insbesondere der OSZE/ODIHR (Punkt C.). Ausführlicher beschreiben die Richtlinien das interne Verfahren in der ER-PV zur Zusammenstellung der Mission (Punkt D.). Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Verhaltensregeln für Wahlbeobachter, die deren Unabhängigkeit und Neutralität sichern und Interessenkonflikte vermeiden sollen (Punkt G.)²⁴.

24 Siehe hierzu auch den vergleichbaren Code of Conduct der OSZE-PV, verfügbar unter: <http://www.oscepa.org/publications/all-documents/election-observation/1338-code-of-conduct-for-osce-election-observers/file> (22.4.2014).