

**25. TAGUNG**  
**Straßburg, 29. – 31. Oktober 2013**

## **Die Beobachtung von Gemeinde- und Regionalwahlen – Strategie und Regeln des Kongresses**

Entschließung 306 (2010) REV<sup>1</sup>

1. Die Rechte der Bürger, an regelmäßigen, wahrhaft demokratischen Wahlen teilzunehmen - und gewählt zu werden - sind international anerkannte Menschenrechte. Man kann nur dann von echten demokratischen Wahlen sprechen, wenn ein breites Spektrum anderer Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Diskriminierung eingehalten werden. Wahlen dienen dazu, den Wettstreit um die politische Macht in einem Land auf friedliche Weise auszutragen. Sie sind Teil des demokratischen Regierungsbildungsprozesses. Wie andere Menschenrechte - und wie die Demokratie im Allgemeinen - können sie ohne den Schutz der Rechtsstaatlichkeit nicht sichergestellt werden.

2. Das Recht der Bürger, ihre demokratische Entscheidung in einer allgemeinen, gleichen, freien, geheimen und direkten Wahl zu treffen, ist das Fundament der politischen Teilnahme auf territorialer Ebene und ist in der Präambel des im November 2009<sup>2</sup> verabschiedeten Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht, an den Angelegenheiten der Gemeinden mitzuwirken, enthalten („... das Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ist einer der demokratischen Grundsätze, die allen Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsam sind“).

3. Die Wahlbeobachtung – als wichtige Angelegenheit internationaler Organisationen – genießt breite Anerkennung und spielt eine bedeutende Rolle bei der Bereitstellung präziser und unparteilicher Beurteilungen über die Art und Weise von Wahlverfahren. Sie verfügt über das Potenzial, die Integrität der Wahlverfahren zu stärken, indem sie Unregelmäßigkeiten und Betrug unterbindet beziehungsweise aufdeckt und Empfehlungen für die Verbesserung der Verfahren liefert. Sie kann das öffentliche Vertrauen fördern, die Wahlbeteiligung stärken und das Potenzial für wahlbezogene Konflikte verringern. Sie dient des Weiteren durch den Austausch von Erfahrungen und Informationen über die demokratische Entwicklung der Stärkung der internationalen Verständigung.

4. Die Praxis der Wahlbeobachtung durch den Europarat begann nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 als Teil des Beitrittsprozesses einiger neuer Demokratien. Mit dem Ziel, die von der Parlamentarischen Versammlung geleistete Arbeit im Hinblick auf nationale und präsidiale Wahlen zu ergänzen, wurde der Kongress - als Hüter der territorialen Demokratie - mit der Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen beauftragt. Seit 1990 hat der Kongress mehr als 100 Wahlbeobachtungsmissionen in Europa und teilweise darüber hinaus durchgeführt.

5. Bezug nehmend auf:

a. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte;

b. die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten;

---

<sup>1</sup> Diskussion und Annahme durch den Kongress am 30. Oktober 2013, 2. Sitzung (siehe Dokument [CG\(25\)13PROV](#), Begründungstext), vorgelegt von Lars O. Molin, Schweden (L, EPP/PPE), Berichterstatter.

<sup>2</sup> CETS 207

c. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und ihr Zusatzprotokoll über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der Gemeinden;

d. die Statutarische Entschließung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees des Europarates, in der die Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen als eine Priorität der Arbeit des Kongresses genannt ist;

e. den Verhaltenskodex für Wahlen (2002) der Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (nachstehend „Venedig-Kommission“), Zusatz zu seiner Erklärung der Grundsätze für die Beobachtung internationaler Wahlen (2004);

f. Empfehlung 124 (2003) des Kongresses über den „Verhaltenskodex für Wahlen“;

g. Entschließung 233 (2007) des Kongresses über die „Zusammenarbeit zwischen Kongress und nationalen Verbänden der Kommunen und Regionen“;

h. Entschließung 274 (2008) des Kongresses über die „Politik des Kongresses bei der Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen“.

6. Der Kongress unterstreicht die Bedeutung der Wahlbeobachtung auf kommunaler und regionaler Ebene, auch als Ergänzung der Überwachung der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die ein Eckpfeiler der kommunalen Demokratie in Europa ist.

7. Der Kongress bezieht sich auf die besondere Rolle der kommunal und regional gewählten politischen Vertreter als Beobachter der Gemeinde- und Regionalwahlen und hebt hervor, dass:

a. dies zur Legitimität und Glaubwürdigkeit des territorialen Wahlverfahrens beiträgt;

b. der Zustand und die Bedingungen territorialer Wahlverfahren von kommunal und regional gewählten politischen Vertretern der 47 Mitgliedstaaten des Europarates auf Augenhöhe beurteilt werden.

8. Der Kongress weist darauf hin, dass im Prinzip die Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen nicht auf bestimmte Länder begrenzt werden sollte. Gemäß der oben angeführten Komplementarität der Wahlbeobachtung zur Überwachung der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist die Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen im Hinblick auf die gesamte Familie der Mitgliedstaaten des Europarates von Relevanz.

9. Der Kongress bekräftigt sein Interesse an der Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen, insbesondere in Ländern, in denen im Monitoring-Verfahren Mängel und/oder Probleme bei der kommunalen und regionalen Demokratie festgestellt wurden.

10. Der Kongress organisiert erst nach Einladung der Behörden eines jeweiligen Staates eine Wahlbeobachtungsmission.

11. Im Hinblick auf jene Staaten, in denen der Monitoring Prozess des Kongresses bestimmte Schwächen im Hinblick auf die kommunale und regionale Demokratie aufgedeckt hat, wird der Kongress eine aktive Haltung einnehmen und seinem Interesse Ausdruck verleihen, von jenen Behörden eingeladen zu werden, um kommunalen und regionalen Wahlen beizuwohnen.

12. Um eine genaue Beurteilung der Durchführung der Wahl vornehmen zu können, reicht es nicht aus, lediglich den organisatorischen Rahmen der Wahl zu bewerten. Der Kongress hat bezüglich der Erreichung dieses Ziels 2010 entschieden, eine Politik zur Ausweitung des Umfangs der Beobachtung der kommunalen und regionalen Wahlen in den Mitgliedstaaten des Europarates zu betreiben. Er untersucht den gesamten Prozess und die Bedingungen, die für das Funktionieren der Demokratie und für echte demokratische Wahlen von grundlegender Bedeutung sind, insbesondere:

a. das politische System des Landes (historischer Hintergrund, politisches System, Wahlsystem);

b. die rechtlichen Bedingungen (Verfassung, Gesetze, Wahlgesetz);

- c. die Rolle der Medien (Meinungsfreiheit, Medienvielfalt);
- d. die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen;
- e. den Wahlkampf (Sichtbarkeit, Berichterstattung in den Medien, Ausgewogenheit, Wähleraufklärung);
- f. die Situation nach der Wahl (Bildung der kommunalen/regionalen Regierung, Rolle der Opposition, Funktionieren der Anfechtungsverfahren);
- g. andere wichtige Elemente der Wahlen.

13. Der Kongress ist der Ansicht, dass gemäß den „Regeln für die praktische Organisation der Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses“, die in der vorliegenden Entschließung dargelegt werden und im Hinblick auf das Follow-up der Empfehlungen, die sich aus der Beobachtung der kommunalen und regionalen Wahlen ergeben, in einigen Fällen ein Verfahren nach der Wahlbeobachtung eingerichtet werden sollte.

14. Der Kongress und die Parlamentarische Versammlung des Europarates werden regelmäßig alle zwei Jahre die Schlussfolgerungen der Wahlbeobachtungsberichte austauschen gemäß der Entscheidung, die bei der 43. Tagung des Rates für demokratische Wahlen (Venedig-Kommission) getroffen wurde.

15. Der Kongress, im Bewusstsein seiner institutionellen Verantwortung innerhalb des Europarates für die kontinuierliche Organisation hochwertiger Wahlbeobachtungsmissionen gemäß anerkannter internationaler Standards, wird weiterhin sicherstellen, dass die Kongressmitglieder, die an solchen Missionen teilnehmen, spezielle Schulungen erhalten.

16. Auf dieselbe Weise, wie der Kongress seine Zusammenarbeit mit nationalen Verbänden gestärkt hat, kann er den Ausschuss der Regionen der EU einladen, die Kongressdelegation bei ihren Wahlbeobachtungsmissionen zu begleiten, nachdem er die Einladung des Staates erhalten hat, in dem eine Wahlbeobachtung stattfindet. Die Gegenseitigkeit zwischen beiden Institutionen ist garantiert, wenn der Bericht dem Kongress und dem Ausschuss der Regionen der EU vorgelegt wird, da sowohl der Berichterstatter des Kongresses als auch ein Redner des Ausschusses der Regionen eingeladen werden, wenn die Aussprache über den Bericht stattfindet.

17. Im Interesse der Komplementarität zwischen dem Kongress und anderen internationalen Institutionen, die sich an Wahlbeobachtungen beteiligen, wird die Zusammenarbeit mit der OSZE/ODIHR aufrechterhalten und verstärkt, wenn letztere kommunale und/oder regionale Wahlen in einem Land beobachtet, das den Kongress zur Wahlbeobachtung eingeladen hat.

18. Gemäß Entschließung 353 (2013) REV des Kongresses über Aktivitäten nach Monitoring und Wahlbeobachtung des Kongresses: Entwicklung eines politischen Dialogs, prüft und verabschiedet der Monitoring-Ausschuss des Kongresses nach der Wahlbeobachtungsmission den Bericht und billigt die Entschließung und Empfehlung zur Verabschiedung auf der Tagung des Kongresses (oder seiner Kammern).

19. Gemäß Entschließung 353 (2013) REV des Kongresses kann das Präsidium des Kongresses, auf Ersuchen des Monitoring-Ausschusses, den nationalen Behörden, an die das Ministerkomitee des Europarates eine Empfehlung des Kongresses betreffend die Beobachtung kommunaler und/oder regionaler Wahlen gerichtet hat, ein Verfahren nach den Wahlen vorschlagen, das verschiedene Schritte umfasst, gemäß der oben erwähnten Entschließung.

20. Gemäß Artikel 2.5 der Statutarischen Entschließung CM/Res(2011)2 werden Empfehlungen gegebenenfalls der Parlamentarischen Versammlung und/oder dem Ministerkomitee des Europarates sowie den europäischen und internationalen Organisationen und Institutionen übermittelt. Die Empfehlungen sind ebenfalls an den Leiter und das Sekretariat der nationalen Delegation des Kongresses zu richten. Außerdem stehen die Berichte und Empfehlungen interessierten Organen des Europarates, insbesondere der Venedig-Kommission, zur Verfügung.

\* \* \*

Zur Umsetzung der vorliegenden Entschließung verabschiedete der Kongress folgende Regeln für die praktische Organisation der Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses und den Verhaltenskodex für Wahlbeobachter des Kongresses:

#### **A. Regeln für die praktische Organisation von Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses**

1. Nachdem ein Einladungsschreiben der Behörden eines Landes zur Beobachtung kommunaler und/oder regionaler Wahlen eingegangen ist, entscheidet das Präsidium über die Annahme der Einladung und den Umfang des Beobachtungsauftrags (Sondierungsmissionen, Beobachtung des Zeitraums vor den Wahlen). Dem Kongress steht es frei, sich für verschiedene Schritte zu entscheiden. Wenn keine Sitzung des Präsidiums angesetzt ist, trifft der Kongresspräsident die notwendigen Entscheidungen nach Rücksprache mit den Präsidenten der Kammern.
2. Das Präsidium des Kongresses kann auch beschließen, den Behörden in dem Staat, in dem eine solche Wahl ansteht, ein Schreiben zu senden, in dem das Interesse bekundet wird, die kommunalen oder regionalen Wahlen zu beobachten, insbesondere in Ländern, in denen das Monitoring-Verfahren Mängel und/oder Probleme bei der kommunalen und regionalen Demokratie oder auch im Gegenteil Innovation oder bewährte Methoden aufgezeigt hat.
3. Das Sekretariat des Kongresses verfasst einen Entwurf des Beobachtungsprogramms. Der Ständige Vertreter des betreffenden Landes, der Leiter und der Sekretär der nationalen Delegation im Kongress werden ordnungsgemäß informiert. Generell wird das Kongresssekretariat für eine regelmäßige Korrespondenz mit allen Beteiligten Sorge tragen, insbesondere mit dem Leiter der Vertretung des Europarates in Ländern, in denen ein solches Büro besteht.
4. Das Kongresssekretariat muss sicherstellen, dass die Mitglieder der Wahlbeobachtungsmission qualitativ hochwertige Informationen erhalten.
5. Das Kongresssekretariat versendet eine Aufforderung zur Abgabe von Interessenbekundungen, einschließlich Antragsformular, an die E-Mail-Adressen aller Kongressmitglieder. Die Sekretäre der nationalen Delegationen erhalten eine Kopie. Die Kongressmitglieder, die Interesse an der Teilnahme an der Mission bekunden und das Formular fristgerecht einsenden, werden berücksichtigt. Es werden auch Kandidaturen von Mitgliedern nationaler Verbände berücksichtigt, deren Verbände bereit sind, ihre Kosten zu übernehmen.
6. Ausgehend von den Kandidaturen, die fristgerecht eingegangen sind, wird dem Generalsekretär des Europarates ein Vorschlag für die Delegation und den Delegationsleiter unterbreitet, der normalerweise zwischen 5 und 20 Mitglieder umfasst.
7. Die Zusammensetzung der Delegationen wird durch ein Ernennungssystem bestimmt, das eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen politischen Gruppen im Kongress, der Geschlechter und eine faire geografische Verteilung sowie die chronologische Abfolge der Kandidaturen berücksichtigt, die von den Kongressmitgliedern eingereicht werden.
8. Die Sprachkenntnisse der einzelnen Kandidaten (mindestens eine der beiden offiziellen Sprachen des Europarates) werden berücksichtigt, um eine sinnvolle Teilnahme an der Arbeit der Mission zu gewährleisten. Außerdem gehören auch Erfahrungen mit Wahlbeobachtungen und die Teilnahme an Ausbildungskursen zu den Auswahlkriterien.
9. Angemessene Sprachfertigkeiten (zumindest in einer der beiden offiziellen Sprachen des Europarates), Konversationstechniken und die Fähigkeit zum politischen Dialog sowie Erfahrungen mit Wahlbeobachtungen, Monitoring-Tätigkeiten und die Teilnahme an Ausbildungskursen des Kongresses spielen bei der Ernennung des Delegationsleiters eine entscheidende Rolle.
10. An der Beobachtungsdelegation sollten keine Kongressmitglieder aus Ländern teilnehmen, die spezielle Beziehungen mit dem Land pflegen, in dem die Wahl beobachtet werden soll.

11. Des Weiteren wird von den Kandidaten für die Mission im Vorfeld der Wahlen erwartet, auch für die eigentliche Wahlbeobachtungsmission zur Verfügung zu stehen.

12. Die Berichterstatter des Monitoring-Ausschusses für das Land, in dem Wahlen beobachtet werden, sollen ex-officio Mitglieder der Wahlbeobachtungsmission sein, aber keine Befugnis haben, als Leiter oder Berichterstatter der Wahlbeobachtungsdelegation aufzutreten.

13. Ausgehend von dem Vorschlag des Generalsekretärs des Kongresses entscheidet das Präsidium über die Delegation, den Delegationsleiter und den Berichterstatter (beide Funktionen können von derselben Person ausgeübt werden) gemäß den vorher angeführten Prinzipien. Findet keine Sitzung des Präsidiums statt, trifft der Präsident des Kongresses in Absprache mit den Präsidenten der Kammern die notwendigen Entscheidungen.

14. Eine Pressekonferenz des Kongresses, unter Vorsitz des Leiters der Delegation, wird am Tag nach dem Wahltag abgehalten, um die Medien über die vorläufige Beurteilung der Wahlbeobachtungsdelegation des Kongresses zu informieren. Von den Mitgliedern der Wahlbeobachtungsdelegation des Kongresses wird erwartet, bei dieser Pressekonferenz anwesend zu sein.

15. Ist der Kongress nicht die einzige internationale Institution, die die kommunalen oder regionalen Wahlen in dem betreffenden Land beobachtet, kann eine IEOM („International Election Observation Mission“) mit anderen Institutionen gebildet werden, insbesondere der OSZE/ODIHR. Dies beinhaltet, gemäß den Standardverfahren, eine gemeinsame Pressekonferenz am Tag nach dem Wahltag sowie eine gemeinsame Vorabklärung. Ist jedoch nach einer Wahl eine abschließende gemeinsame Erklärung im Rahmen der IEOM nicht möglich, behält sich der Kongress das Recht vor, gegebenenfalls seine eigene Pressekonferenz abzuhalten, bei der er seine eigene Erklärung öffentlich abgibt.

16. Fällt eine Entscheidung für die Bildung einer „gemeinsamen IEOM“ gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen, müssen alle damit zusammenhängenden Aktivitäten (Pressekonferenzen, Verfassen von Pressemitteilungen oder politischen Erklärungen) in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Kongresses erfolgen (die Corporate Identity der Kongressmission muss gewahrt bleiben, die besondere Rolle und Aufgabe der Kongressbeobachter sollte hervorgehoben, der Umfang der Kongresseinsätze darf nicht reduziert und die politischen Botschaften des Kongresses dürfen nicht verzerrt werden).

17. Der Bericht wird vom Berichterstatter mit Unterstützung des Kongresssekretariats verfasst und spiegelt die Meinung der Mitglieder der gesamten Delegation wider. Der Bericht muss umfassend sein, sowohl positive als auch negative Faktoren aufzuführen und zwischen signifikanten und nicht-signifikanten Faktoren unterscheiden. Er muss Muster identifizieren, die einen Einfluss auf die Integrität des Wahlverfahrens und auf die Echtheit des Stimmenverhältnisses genommen haben könnten.

18. Der Bericht muss auch die Entschließungen und Empfehlungen berücksichtigen, die im Vorfeld vom Kongress verabschiedet wurden, insbesondere jene, die sich aus Monitoring Berichten über das betreffende Land ergaben sowie die entsprechenden Stellungnahmen und Empfehlungen anderer Organe des Europarates und internationaler Organisationen und Institutionen.

## **B. Verhaltenskodex für die Beobachter des Kongresses**

1. Die Kongressmitglieder, die an einer Wahlbeobachtungsmission teilnehmen, müssen die Grundsatzerklärung des Kongresses unterzeichnet haben. Sie haben bei der Erfüllung solcher Missionen tatsächliche oder potenzielle finanzielle oder andere Interessenkonflikte auf beruflicher, persönlicher oder familiärer Ebene in Verbindung mit dem von der Wahlbeobachtungsmission betroffenen Land zu vermeiden. Wenn ein Mitglied einen solchen Interessenskonflikt nicht vermeiden kann, sollte dies dem Kongresssekretariat mitgeteilt werden. Alle Geschenke oder ähnliche Vorteile von mehr als 200 Euro, die ein Mitglied in den letzten 24 Monaten von den Behörden des betreffenden Landes angenommen hat, sind beim Sekretariat anzugeben. Bei solchen Missionen haben die Kongressmitglieder Situationen, die nach einem Interessenkonflikt aussehen könnten oder unangemessene Zahlungen oder Geschenke zu vermeiden.

2. Die Mitglieder der Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses sollten stets betonen, dass die Rechte der Bürger, bei regelmäßigen, echten demokratischen Wahlen zu wählen - und gewählt zu werden - international anerkannte Menschenrechte sind. Insbesondere haben sie die folgenden Regeln einzuhalten:

a. sie müssen sowohl die Souveränität des Gastlandes als auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten seiner Bevölkerung achten;

b. sie müssen die Gesetze des Gastlandes achten (und die rechtmäßigen Anweisungen der Regierung, Sicherheits- oder Wahlbehörden des Landes befolgen);

c. sie müssen protokollieren, wenn Gesetze, Vorschriften und Maßnahmen von Vertretern des Staates/der Regierung/der Wahlleiter in ungebührlicher Weise die Durchführung der Wahl belasten oder behindern;

d. sie müssen die Integrität der Wahlbeobachtungsmission schützen (Befolgung der Anweisungen des Missionsleiters, Teilnahme an den erforderlichen Ausbildungskursen, Einsatzbesprechungen, Nachbesprechungen, vollständiges Einbringen in die Beobachtungsmission, Lesen der bereitgestellten Hintergrundinformationen, sich vertraut machen mit dem Wahlgesetz und mit anderen Regelungen und Vorschriften);

e. sie müssen jederzeit eine strikte politische Unparteilichkeit wahren (Äußern oder Zeigen einer Voreingenommenheit oder Präferenz in Bezug auf nationale Stellen, politische Parteien, Kandidaten, Themen etc. sind zu vermeiden);

f. sie müssen vermeiden, den Wahlprozess zu behindern (zwar signifikante Probleme, Unregelmäßigkeiten, Betrug etc. protokollieren - aber nicht eingreifen, den Wahlleitern, Parteivertretern oder anderen Beobachtern keine Anweisungen geben);

g. sie sollen Wahlleitern, Parteivertretern und anderen Beobachtern Fragen stellen (ohne die Wahlen zu behindern);

h. sie sollen genaue Beobachtungen festhalten und professionelle Schlussfolgerungen ziehen (die Beobachtungen sollten umfassend sein, sowohl positive als auch negative Faktoren nennen, zwischen signifikanten und nicht-signifikanten Faktoren unterscheiden; die Beobachtungen sollten Muster identifizieren, die Einfluss auf die Integrität des Wahlprozesses genommen haben könnten);

i. sie sollen ein gut dokumentiertes Protokoll der Beobachtung erstellen (insbesondere durch Anwendung der von der Venedig-Kommission bereitgestellten Wahlbewertungsrichtlinie und des Fragebogens);

j. sie müssen sich jeglicher Kommentare/Erklärungen gegenüber den Medien, in sozialen Netzen oder in der Öffentlichkeit enthalten, bevor die Abschlusserklärung der Mission herausgegeben wurde (mögliche Anfragen der Presse müssen mit dem Missionsleiter abgeklärt werden; Erklärungen/Kommentare sollten nicht im Widerspruch oder Konflikt zur endgültigen Bewertung der Wahlen stehen);

k. sie müssen mit anderen internationalen Wahlbeobachtern kooperieren, insbesondere OSZE/ODIHR; es wird darauf hingewiesen, dass Englisch die de facto Arbeitssprache der OSZE/ODIHR Wahlbeobachtungsmissionen ist.